

Financement de l'élimination des déchets urbains

Aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral de l'environnement OFEV

Financement de l'élimination des déchets urbains

Aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains
selon le principe de causalité

Impressum

Valeur juridique de la présente publication

La présente publication est une aide à l'exécution élaborée par l'OFEV en tant qu'autorité de surveillance. Destinée en premier lieu aux autorités d'exécution, elle concrétise les exigences du droit fédéral de l'environnement (notions juridiques indéterminées, portée et exercice du pouvoir d'appréciation) et favorise ainsi une application uniforme de la législation. Si les autorités d'exécution en tiennent compte, elles peuvent partir du principe que leurs décisions seront conformes au droit fédéral. D'autres solutions sont aussi licites dans la mesure où elles sont conformes au droit en vigueur.

La présente aide à l'exécution remplace la directive « Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité », publiée en 2001 par l'ancien Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP, qui est devenu l'OFEV en 2006).

Éditeur

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Auteurs

Jenny Manco, division Déchets et matières premières, OFEV

Lorenz Lehmann, Ecosens AG

Stephan Textor, Textor Engineering AG

Groupe d'accompagnement OFEV

Michael Hügi, division Déchets et matières premières

Michel Monteil, division Déchets et matières premières

Satenig Chadoian, division Droit

Berenice Iten, division Droit

Groupe d'accompagnement externe

Thomas Bähler, Association Suisse de Recyclage du Fer, du Métal et du Papier (VSMR); Alex Bukowiecki, Organisation Infrastructures communales; Jörg Christoffel, Surveillance des prix (PUE); Micheline Duruz, Service de l'énergie et de l'environnement, Neuchâtel; Martin Eugster, Cercle Déchets / Amt für Umwelt, Thurgovie; Patrik Geisselhardt, Swiss Recycling; Peter Inhelder, Amt für Umweltschutz, Schwyz; Dagmar Jenni, Swiss Retail Federation; Samy Knapp, Ufficio dei rifiuti e dei siti inquinati, Tessin; Robin Quartier, Association suisse des

exploitants d'installations de traitement des déchets (ASED); Etienne Ruegg, Direction générale de l'environnement, Vaud; Hans-Ulrich Schwarzenbach, Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen (ZEBÄ); Simon Schwarzenbach, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), Zurich; Christine Wiederkehr-Luther, CI Commerce de détail Suisse

Référence bibliographique

OFEV (éd.) 2018: Financement de l'élimination des déchets urbains. Aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1827: 82 p.

Traduction

Service linguistique de l'OFEV

Mise en page

Cavelti AG, Marken. Digital und gedruckt, Gossau

Photo de couverture

© fototheobald, fotolia

Téléchargement au format PDF

www.bafu.admin.ch/uv-1827-f

(il n'est pas possible de commander une version imprimée)

Cette publication est également disponible en allemand et en italien.

© OFEV 2018

Table des matières

Abstracts	7	5.4	Autres modes de taxation	47	
Avant-propos	9	5.5	Dérogations autorisées à un financement conforme au principe de causalité	48	
1	But et contenu	10	6	Recommandations pour la pratique	50
2	Bases légales	12	6.1	Améliorations écologiques et économiques	50
2.1	Droit fédéral	12	6.1.1	Collaboration entre les communes	50
2.2	Jurisprudence du Tribunal fédéral	13	6.1.2	Collaboration entre les pouvoirs publics et les entreprises privées	50
3	Champ d'application	15	6.1.3	Contrôle des résultats et benchmarking	51
3.1	Déchets urbains	15	6.2	Motivation et information de la population	51
3.1.1	Déchets urbains provenant des ménages	15	6.3	Gestion de l'élimination illégale de déchets	51
3.1.2	Déchets urbains provenant d'entreprises	16	7	Exécution par les cantons	53
3.2	Monopole d'élimination des déchets urbains	21	Glossaire	54	
3.3	Délimitation du champ d'application de l'art. 32a LPE	22	Index	57	
3.4	Déchets urbains dans l'espace urbain (littering et poubelles publiques)	25	Annexe 1 : Articles-types de règlement communal sur les déchets	59	
4	Structure des coûts et taxes nécessaires	27	Annexe 2 : Recommandations relatives aux taxes sur les déchets encombrants et les déchets verts	68	
4.1	Coûts de l'élimination des déchets urbains	27	Annexe 3 : Modèle de décompte d'exploitation et set d'indicateurs	72	
4.1.1	Éléments du compte de gestion des déchets d'une commune	27	Annexe 4 : Principaux arrêts du Tribunal fédéral en relation avec la gestion des déchets urbains	77	
4.1.2	Éléments n'entrant pas dans le compte de gestion des déchets d'une commune	29			
4.1.3	Évolution du marché des déchets	31			
4.2	Structure des coûts d'une commune	32			
4.3	Mode de saisie des coûts	35			
4.4	Calcul des taxes nécessaires	36			
4.5	Indicateurs de l'élimination des déchets urbains	37			
5	Financement selon le principe de causalité	39			
5.1	Principes applicables au financement de l'élimination des déchets urbains	39			
5.2	Taxation selon le principe de causalité	40			
5.2.1	Structure d'un mode de taxation selon le principe de causalité	40			
5.2.2	Assujettissement à la taxe	40			
5.2.3	Critères de calcul des taxes	41			
5.2.4	Calcul du montant des taxes	42			
5.2.5	Adaptation du montant de la taxe	43			
5.2.6	Précisions apportées par la jurisprudence	43			
5.3	Mode de taxation recommandé	45			

Abstracts

This enforcement aid aims to help ensure that the disposal of household waste is financed throughout Switzerland according to the polluter pays principle. It provides a framework through which the cantons and communes can impose waste disposal charges in a consistent manner. It explains what is required by legislation and by case law and gives recommendations for the structuring of waste disposal charges. Furthermore, it aims to support precise, transparent cost accounting and the production of financial and performance-related data on a comparable basis. A tool for calculating the key data and some examples of textual building blocks for legislation in the communes have been made available alongside this enforcement aid.

La présente aide à l'exécution vise à contribuer à un financement conforme au principe de causalité de l'élimination des déchets urbains dans toute la Suisse. Elle offre aux cantons et aux communes une base sur laquelle se fonder dans le cadre du prélèvement des taxes sur les déchets en vue d'une application la plus homogène possible. Ce document non seulement explique les exigences définies dans la législation et dans la jurisprudence, mais fournit également des recommandations quant au mode de taxation des déchets. En outre, il a pour but d'encourager une saisie correcte et transparente des coûts ainsi que le recensement d'indicateurs liés aux coûts et aux prestations comparables. Enfin, cette aide à l'exécution fournit un modèle de détermination des indicateurs et des éléments d'un règlement communal sur les déchets.

Keywords:

Municipal waste polluter pays principle, waste disposal charges, cost accounting, financial and performance-related data

Mots-clés:

Déchets urbains, financement selon le principe de causalité, taxes sur les déchets, saisie des coûts, indicateurs liés aux coûts et aux prestations

Die vorliegende Vollzugshilfe soll dazu beitragen, dass die Entsorgung von Siedlungsabfällen schweizweit verursachergerecht finanziert wird. Sie gibt den Kantonen und Gemeinden einen Rahmen für einen möglichst einheitlichen Vollzug bei der Erhebung von Abfallgebühren. Es werden sowohl die Anforderungen aus der Gesetzgebung und der Rechtsprechung erläutert als auch Empfehlungen zur Ausgestaltung von Abfallgebühren abgegeben. Ferner soll die korrekte und transparente Kostenerfassung sowie die Erhebung von vergleichbaren finanziellen und leistungsbezogenen Kennzahlen gefördert werden. Begleitend zur Vollzugshilfe werden ein Instrument zur Ermittlung der Kennzahlen und einzelne Mustertextbausteine für die kommunale Gesetzgebung zur Verfügung gestellt.

Stichwörter:

Siedlungsabfälle, verursachergerechte Finanzierung, Abfallgebühren, Kostenerfassung, finanzielle und leistungsbezogene Kennzahlen

Il presente aiuto all'esecuzione è inteso a contribuire al finanziamento dello smaltimento dei rifiuti urbani in tutta la Svizzera secondo il principio di causalità («chi inquina paga»). Per i Cantoni e i Comuni costituisce un quadro di riferimento per un'esecuzione uniforme della riscossione delle tasse sui rifiuti. Illustra i requisiti previsti dalla legislazione e dalla giurisprudenza e formula anche raccomandazioni per la definizione delle tasse sui rifiuti. Inoltre promuove una contabilizzazione dei costi corretta e trasparente nonché il rilevamento di indicatori finanziari e di indicatori riferiti a prestazioni idonei a essere comparati. L'aiuto all'esecuzione è corredato di uno strumento per la determinazione degli indicatori e di alcuni esempi di testo per l'elaborazione della legislazione comunale.

Parole chiave:

rifiuti urbani, finanziamento conforme al principio di causalità, tasse sui rifiuti, registrazione dei costi, indicatori finanziari e riferiti a prestazioni

Avant-propos

En Suisse, une bonne gestion des déchets, qui garantit la sécurité de l'élimination et qui fonctionne bien, est devenue monnaie courante. Grâce à sa grande sensibilité aux questions environnementales, la population soutient activement le recyclage et est également disposée à assumer les coûts liés à une élimination des déchets respectueuse de l'environnement. L'adaptation à l'état de la technique des installations d'élimination des déchets, comme les usines d'incinération des ordures ménagères et les installations de méthanisation et de compostage, l'organisation de déchetteries communales ou la mise sur pied de points de collectes séparées ne sont qu'une partie de la multitude de tâches et d'infrastructures qui contribuent à la réussite de notre gestion des déchets.

Or ces infrastructures ont un coût. Pour que les communes puissent fournir leurs prestations d'élimination des déchets, elles doivent financer les coûts qui en découlent au moyen de taxes. La loi sur la protection de l'environnement précise depuis 1997 que les coûts de l'élimination des déchets urbains doivent être financés conformément au principe de causalité ; en d'autres termes, ces coûts doivent être mis à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. Dans le cadre de l'introduction, au niveau communal, du modèle de taxation sous forme de taxe au sac, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (devenu en 2006 l'Office fédéral de l'environnement [OFEV]) a publié en 2001 la directive « Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité », qui visait à soutenir les services cantonaux et communaux compétents dans l'application du principe de causalité.

La politique suisse en matière de déchets ne s'est pas arrêtée là, mais a continué à se développer. Ainsi, l'ordonnance sur les déchets (OLED), qui est entrée en vigueur en 2016, met l'accent non seulement sur une élimination des déchets respectueuse de l'environnement, mais également sur la fermeture des cycles de matières. Ces aspects posent des défis aux communes, qui doivent fournir des prestations supplémentaires à leurs habitants, en particulier s'agissant des collectes séparées. En outre, le Tribunal fédéral a entre-temps rendu plusieurs arrêts relatifs aux taxes sur les déchets, arrêts qui font jurisprudence.

À la lumière de ces développements, l'OFEV a décidé de revoir entièrement la directive de 2001 afin de l'adapter aux besoins actuels en matière de gestion des déchets. Un groupe de travail composé de spécialistes issus d'horizons variés a élaboré la présente aide à l'exécution, qui a pour objectif d'aider les communes et les groupements intercommunaux à financer une élimination des déchets urbains correcte et efficace et, partant, à garantir le niveau élevé et la large acceptation de la gestion des déchets en Suisse.

Karine Siegwart

Sous-directrice, Office fédéral de l'environnement (OFEV)

1 But et contenu

La Suisse produit chaque année quelque 6 millions de tonnes de déchets urbains. Conformément à la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et à l'ordonnance sur les déchets (OLED), les déchets doivent être limités, valorisés et éliminés dans le respect de l'environnement. Par ailleurs, l'art. 32a LPE énonce que les coûts de l'élimination des déchets urbains sont mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de ces déchets. Il s'agit donc d'un financement conforme au principe de causalité.

L'introduction de taxes sur les déchets selon le principe de causalité contribue à ce que ces derniers fassent davantage l'objet d'une valorisation matière¹. Elle permet également d'assurer le financement d'un système d'élimination des déchets urbains performant et respectueux de l'environnement et pousse les autorités et les groupements intercommunaux concernés à organiser leurs activités de la manière la plus économique possible.

La base légale qu'est l'art. 32a LPE est entrée en vigueur en 1997 et n'a jamais été modifiée depuis. La directive «Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité», publiée en 2001 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP), devenu l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en 2006, a fait ses preuves; elle doit cependant être remplacée par la présente aide à l'exécution pour les raisons suivantes.

- L'art. 3, let. a, OLED a introduit une nouvelle définition de la notion de déchets urbains², qui requiert une adaptation du champ d'application de l'aide à l'exécution.
- Les exigences concernant les collectes séparées de déchets urbains selon l'art. 13, al. 1, OLED sont plus complètes que celles de l'ordonnance sur le traitement des déchets (OTD). Cette modification peut avoir une incidence sur les coûts à la charge de la collectivité.
- Au cours des 20 dernières années, le Tribunal fédéral a rendu de nombreux arrêts en rapport avec le financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité, dans lesquels il a pris position sur des aspects spécifiques du calcul des taxes (p. ex. admissibilité de taxes forfaitaires, rapport entre taxe de base et taxe à la quantité, critères de calcul de la taxe de base, littering, etc.). La nouvelle version de l'aide à l'exécution tient compte des directives, observations et précisions figurant dans les arrêts du Tribunal fédéral.

1 Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) 2003: La taxe au sac, vue par la population et les communes, Cahier de l'environnement n° 357, Berne

2 Cette définition officielle a remplacé celle figurant à l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD).

La présente aide à l'exécution indique les points à observer concernant le financement de l'élimination des déchets urbains et l'élaboration des règlements correspondants. Elle précise également les conditions énoncées par la législation et la jurisprudence devant être respectées et explique la marge de manœuvre dont disposent les communes concernant leur mode de taxation. Le mode de taxation recommandé dans le présent document a fait ses preuves. Il prévoit, tant pour les ménages que pour les entreprises, une combinaison entre une taxe liée à la quantité de déchets produits (taxe à la quantité) et une taxe de base indépendante de la quantité (taxe de base).

L'aide à l'exécution fournit en outre un modèle de décompte d'exploitation à l'intention des collectivités publiques. Cet instrument vise à promouvoir une saisie transparente des coûts de l'élimination des déchets urbains, la détermination des indicateurs liés aux coûts et aux prestations standard et donc comparables.

Enfin, l'aide à l'exécution comprend des recommandations relatives à la mise en œuvre et à l'élaboration d'un règlement régissant l'élimination des déchets sous forme d'articles-types (annexe). Ce règlement doit aider les communes à adapter, si nécessaire, leurs règlements à l'OLED.

L'aide à l'exécution s'adresse aux cantons, aux communes, aux groupements intercommunaux et à l'ensemble des acteurs qui organisent l'élimination des déchets urbains ou en sont responsables (entreprises privées d'élimination des déchets, commerce de détail, groupements d'intérêt, autres groupements, etc.). Tous ces acteurs participent, à leur niveau, au fonctionnement parallèle des systèmes d'élimination des déchets. Ainsi, ils contribuent de manière déterminante à faire de la gestion des déchets urbains non pas une simple activité d'élimination des déchets, mais un véritable système de gestion des ressources et d'économie circulaire.

L'OFEV a élaboré la présente aide à l'exécution en faisant appel à des experts et en s'adjoignant la collaboration de représentants de services cantonaux spécialisés, de différentes associations (organisations de recyclage, associations de villes et de communes, associations de traitement des déchets) et du commerce de détail ainsi que du préposé à la surveillance des prix.

2 Bases légales

2.1 Droit fédéral

L'aide à l'exécution concrétise les prescriptions fédérales relatives au financement de l'élimination des déchets urbains. Les bases légales suivantes s'appliquent en particulier :

- la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01),
- l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED, RS 814.600).

La LPE énonce les dispositions fondamentales régissant l'élimination des déchets. Celles-ci réglementent, entre autres, l'élimination des différentes catégories de déchets et précisent qui doit supporter les coûts de l'opération. Pour sa part, l'OLED définit les déchets urbains et énonce les exigences concrètes qui s'appliquent à leur élimination.

L'élimination des déchets urbains incombe aux cantons (art. 31b, al. 1, LPE)³. Les cantons peuvent confier cette tâche à d'autres collectivités publiques (p. ex. des communes, des groupements) ou à des particuliers (art. 43 LPE). L'élimination des déchets urbains pour lesquels des prescriptions fédérales particulières prévoient qu'ils doivent être valorisés par le détenteur ou repris par un tiers (p. ex. piles, emballages pour boissons perdus en PET et en métal, appareils électriques ou électroniques, substances ou préparations dangereuses)⁴ n'incombe pas aux cantons. En vertu de l'art. 31b, al. 1, 2^e phrase, LPE, ces déchets doivent être éliminés par le détenteur. Lorsque l'élimination des déchets incombe aux cantons, ceux-ci garantissent l'exploitation économique des installations qui tombent entièrement ou de manière prédominante sous leur monopole d'élimination.

*Obligation
d'éliminer les
déchets urbains*

En vertu de l'art. 32a, al. 1, LPE, l'élimination des déchets urbains, pour autant que celle-ci soit confiée aux cantons (art. 31b, al. 1, LPE), doit être financée par des taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité. Il y a lieu de tenir compte du type et de la quantité de déchets remis. Si l'instauration de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des déchets selon les principes de la

*Exigences relatives
au financement de
l'élimination des
déchets*

³ L'art. 31b, al. 1, LPE exige des cantons qu'ils éliminent non seulement les déchets urbains, mais aussi les déchets de voirie, des stations publiques d'épuration des eaux ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable. La présente aide à l'exécution concerne uniquement les déchets urbains.

⁴ Selon l'art. 4, al. 1, let. a, de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim, RS 813.1), les substances désignent les éléments chimiques et leurs combinaisons, naturels ou issus de procédés de production. Les préparations désignent les compositions, les mélanges et les solutions constitués de deux ou plusieurs substances (art. 4, al. 1, let. c, LChim).

protection de l'environnement, et seulement dans ce cas, d'autres modes de financement peuvent être introduits (art. 32a, al. 2, LPE).

L'art. 13 OLED énonce un certain nombre d'exigences auxquelles l'élimination des déchets urbains doit satisfaire. Toutes les fractions valorisables des déchets urbains doivent autant que possible être collectées séparément et faire l'objet d'une valorisation matière. L'énumération proposée à l'al. 1 n'est pas exhaustive. Les cantons et les communes ont donc la possibilité de prévoir d'autres collectes séparées. Selon la pratique actuelle, la collecte séparée et la valorisation matière de toutes les fractions de déchets urbains explicitement mentionnées à l'art. 13, al. 1, OLED (verre, papier, carton, métaux, déchets verts⁵ et textiles) sont possibles sur le plan technique et organisationnel et supportables d'un point de vue économique; elles sont d'ailleurs établies en grande partie dans tout le pays. Les cantons et les communes ont donc l'obligation de les appliquer. Ils ne peuvent se soustraire à cette obligation que dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment lorsqu'une valorisation n'est pas pertinente sur le plan écologique. Tel pourrait être le cas pour les déchets verts, par exemple, si une région ne possède pas d'installation de traitement adéquate.

*Exigences relatives
à l'élimination des
déchets urbains*

Toutes les fractions de déchets urbains combustibles doivent être traitées thermiquement dans des installations appropriées si elles ne peuvent pas faire l'objet d'une valorisation matière (art. 10 OLED).

Enfin, il convient de tenir compte des dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (RS 942.20) lors de l'adaptation, comme du maintien, des taxes sur les déchets.

2.2 Jurisprudence du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral a rendu de nombreux arrêts (ATF) traitant de l'élimination des déchets urbains au cours des 20 dernières années. Ses commentaires relatifs aux modalités de perception des taxes sur les déchets concrétisent les prescriptions de l'art. 32a LPE et clarifient la marge de manœuvre dont disposent les cantons et les communes.

La présente aide à l'exécution contient des précisions et des indications extraites notamment des ATF suivants :

- Ville de Berne, 2012
- Romanel-sur-Lausanne, 2011
- Varen, 2006
- Sils i. E., 2005

⁵ Dans la présente aide à l'exécution, le terme « déchets verts » est utilisé comme synonyme de « déchets végétaux ».

-
- St-Moritz, 2004
 - Arosa, 2003
 - Reinach (BL), 1999

Les considérants les plus importants de ces ATF sont résumés à l'annexe 4 de l'aide à l'exécution. En outre, les principales conclusions de l'ATF relatif à l'affaire Ville de Berne (2012) sont présentées sous 3.4.

3 Champ d'application

3.1 Déchets urbains

Dès le 1^{er} janvier 2019, sont considérés comme des «déchets urbains» au sens de l'art. 3, let. a, OLED :

- les déchets produits par les ménages,
- les déchets qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions.

La nouvelle définition est une conséquence de la motion Fluri 11.3137 «Pas de libéralisation complète du marché des déchets d'entreprises», qui estime que l'élimination des déchets urbains devrait être en partie libéralisée. Les déchets comparables à ceux des ménages produits par des entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps resteront sous le monopole d'élimination de l'État, tandis que ceux d'entreprises comptant 250 postes à plein temps ou davantage en seront libérés dès le 1^{er} janvier 2019. Ladite motion n'abordant pas le thème des déchets qui proviennent des administrations publiques, ceux-ci ne figurent pas dans l'OLED. Ainsi, la pratique ne change pas non plus s'agissant des déchets ménagers produits par les administrations fédérales, cantonales et communales: ces déchets relèveront toujours du monopole d'élimination des pouvoirs publics, qu'importe le nombre de postes à plein temps (voir explications relatives aux administrations publiques sous 3.1.2).

3.1.1 Déchets urbains provenant des ménages

Tous les déchets provenant de ménages sont des déchets urbains. Du fait de leur composition, il convient d'opérer une distinction entre les déchets suivants.

- **Ordures (y c. déchets encombrants):** déchets mélangés non recyclables destinés à être incinérés
- **Déchets collectés séparément:** déchets collectés séparément destinés à une valorisation matière (p. ex. verre, papier, carton, métal, textiles, déchets verts, emballages pour boissons en PET⁶, appareils électriques et électroniques⁷)
- **Déchets spéciaux et autres déchets soumis à contrôle⁸:** déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent, en

6 Des dispositions spéciales de l'ordonnance du 5 juillet 2000 sur les emballages pour boissons (RS 814.621) s'appliquent à ce type de déchets.

7 Des dispositions spéciales de l'ordonnance du 14 janvier 1998 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (RS 814.620) s'appliquent à ce type de déchets.

8 Ces déchets doivent être éliminés séparément, généralement dans des points de collecte spéciaux ou par les commerçants.

raison de leur composition ou de leurs propriétés physico-chimiques ou biologiques, un nombre restreint de mesures techniques particulières et un ensemble de mesures organisationnelles même en cas de mouvement à l'intérieur de la Suisse (p. ex. piles ou huiles alimentaires pour les déchets spéciaux et bois usagé pour les déchets soumis à contrôle).

De plus, les déchets non combustibles provenant de ménages (p. ex. dalles de jardin, tuiles, pots pour plantes) sont également assimilés à des déchets urbains.

3.1.2 Déchets urbains provenant d'entreprises

Les déchets provenant d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions sont considérés comme des déchets urbains. Les déchets d'entreprises comptant 250 postes à plein temps ou davantage ne sont, d'un point de vue juridique, pas considérés comme des déchets urbains, quelle que soit leur composition. Tous les déchets produits par ces entreprises doivent être considérés comme des «autres déchets», dont l'élimination incombe au détenteur (art. 31c, al. 1, LPE).

Explications relatives aux entreprises et aux postes à plein temps

On entend par entreprise toute entité juridique disposant de son propre numéro d'identification⁹ (IDE) ou les entités réunies au sein d'un groupe¹⁰ et disposant d'un système commun pour l'élimination des déchets (art. 3, let. b, OLED). Sont considérées comme des entités juridiques des personnes morales de droit public et de droit privé ainsi que des personnes physiques. Le terme «entreprise» au sens de la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises recouvre à la fois des entreprises au sens strict et des entités (p. ex. des associations, des fondations) qui, du fait de leur activité, sont en contact avec l'administration (inscriptions au registre du commerce, décompte de la taxe sur la valeur ajoutée, déclarations de douane, demandes d'autorisation)¹¹. Le terme d'entreprise ne s'applique pas aux administrations publiques fédérales, cantonales ou communales (voir explications concernant les administrations publiques)¹².

Notion d'entreprise

Selon la nouvelle définition des déchets urbains, le nombre de postes à plein temps¹³ au sein des entreprises est déterminant pour différencier les déchets urbains des «autres déchets». Ainsi, seules les entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps produisent des déchets urbains, à condition que

Critère des postes à plein temps

⁹ Voir art. 1 de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (RS 431.03)

¹⁰ La notion de «groupe» doit être comprise au sens juridique du terme, soit comme un ensemble d'entreprises appartenant à des personnes physiques ou morales juridiquement distinctes et indépendantes les unes des autres dont l'activité est contrôlée par une institution dite société mère.

¹¹ Voir message relatif à la loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE), FF 2009 7093

¹² Voir FF 2009 7122, explications relatives au ch. 7

¹³ Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Fluri (11.3137), la taille de l'entreprise a été définie au moyen de postes à plein temps.

la composition de ceux-ci soit comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions. Il est déterminant de considérer globalement tous les postes à plein temps d'une entreprise, et pas uniquement le nombre de postes à plein temps d'une unité opérationnelle de ladite entreprise (p. ex. succursale ou unité d'exploitation). L'unité opérationnelle ne possède généralement pas de numéro unique d'IDE, étant donné qu'elle fait partie d'une entreprise, donc d'une entité juridique supérieure. Tel est le cas, par exemple, des succursales de banques, d'assurances, de chaînes de commerce de détail ou de restauration. Les succursales inscrites au registre du commerce, qui possède un numéro unique d'IDE, constituent une exception en la matière; dans la pratique, il convient néanmoins de les considérer comme partie d'une entité juridique supérieure.

Lorsque plusieurs entreprises dotées chacune d'un numéro unique d'IDE se réunissent en un groupe, le nombre de postes à plein temps se calcule également en tenant compte de l'ensemble des entreprises qui se sont regroupées. La notion de groupe doit dans ce contexte être comprise comme un regroupement de plusieurs entreprises, dans le cadre duquel une entreprise contrôle les autres entreprises en vertu de l'art. 963, al. 2, du code des obligations (RS 220). Dans la mesure où un système commun d'élimination des déchets est proposé pour toutes les entreprises d'un groupe comptant 250 postes à plein temps ou davantage, qui est donc organisé de manière centralisée par le groupe, les déchets générés par l'ensemble du groupe ne sont pas considérés comme des déchets urbains.

En pratique, il y a lieu de convertir tous les postes à temps complet et à temps partiel en équivalents plein temps et d'utiliser cette donnée pour différencier les types de déchets. Les cantons et les communes peuvent se référer au Registre des entreprises et des établissements (REE), disponible en ligne, pour obtenir des indications sur l'IDE et les équivalents plein temps. Si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de se prononcer sur l'exemption d'une entreprise du monopole d'élimination sur la seule base des données disponibles, l'entreprise en question est tenue de leur fournir les renseignements nécessaires à l'application de la législation et, s'il le faut, de procéder à des enquêtes ou à les tolérer (art. 46, al. 1, LPE). En effet, les communes ne disposent souvent pas des informations importantes concernant les structures de groupes et la mise en place d'un système commun d'élimination des déchets pour le groupe, notamment.

*Équivalent plein
temps*

Explications relatives aux administrations publiques

S'agissant des administrations publiques fédérales, cantonales et communales, la distinction entre les déchets urbains et les « autres déchets » n'est opérée que sur la base de la composition des déchets, étant donné que ces administrations ne constituent pas des entreprises au sens de l'art. 3, let. a, OLED. Ainsi, les déchets provenant d'administrations publiques qui sont comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues et de

proportions doivent être considérés comme déchets urbains quel que soit le nombre de postes à plein temps.

Les unités administratives décentralisées, appelées ci-après «entreprises liées à des administrations publiques» représentent un cas particulier. Elles désignent notamment les organismes autonomes de droit public (p.ex. universités, entreprises de transport public, hôpitaux, groupements) ou les sociétés anonymes de droit public de la Confédération (p.ex. Poste, CFF) ou des cantons (p.ex. banques cantonales). Contrairement aux administrations publiques, il s'agit en l'occurrence d'entreprises qui possèdent leur propre numéro unique d'IDE, leur propre fortune et leur propre personnalité juridique. Ces entreprises liées à des administrations publiques disposent souvent d'une structure identique à celle d'une entreprise et, partant, doivent être considérées comme des entreprises au sens de l'art. 3, let. b, OLED. Eu égard à ce qui précède, seuls les déchets provenant d'entreprises liées à des administrations publiques possédant moins de 250 poste à plein temps doivent être assimilés à des déchets urbains, pour autant qu'ils soient comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions.

Explications relatives à la composition des déchets

Les entreprises et les administrations publiques génèrent des déchets soit résultant de leur activité principale, appelés *déchets liés au type d'exploitation*, soit ne résultant pas de cette activité, appelés *déchets non liés au type d'exploitation*.

En général, les *déchets non liés au type d'exploitation* d'une entreprise sont comparables aux déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions et doivent être classés parmi les déchets urbains, à condition que l'entreprise considérée compte moins de 250 postes à plein temps. En principe, il s'agit de déchets générés par la consommation quotidienne des employés de l'entreprise, comme les déchets de papier (p.ex. journaux) d'un salon d'esthétique ou les ordures (p.ex. contenu des poubelles aux places de travail) d'un bureau d'ingénieurs ou d'une administration publique. Par conséquent, il convient de partir du principe qu'une certaine quantité de déchets urbains est produite de manière générale dans toutes les entreprises et dans toutes les administrations publiques.

Déchets non liés au type d'exploitation

En principe, les *déchets liés au type d'exploitation* (p.ex. les déchets de chantier, les déchets de production) ne sont pas comparables aux déchets ménagers pour ce qui est des matières qu'ils contiennent. Ces déchets ne sont donc pas assimilés à des déchets urbains ; ils sont classés parmi les « autres déchets » et doivent être éliminés par le détenteur. Ils sont aussi souvent appelés déchets d'exploitation, déchets provenant de l'artisanat ou déchets industriels. Citons, à titre d'exemple, les copeaux métalliques provenant d'entreprises métallurgiques ou les résidus de bois de menuiseries.

Déchets liés au type d'exploitation

Dans certains cas, notamment s'agissant des déchets verts d'établissements horticoles, des déchets en carton provenant du commerce de détail ou des déchets de papier provenant d'une administration publique, les *déchets liés au type d'exploitation* peuvent renfermer des matières comparables à celles contenues dans les déchets ménagers. Étant donné qu'il s'agit de déchets résultant de l'activité principale d'une entreprise ou d'une administration publique, leurs proportions peuvent être différentes de celles des déchets ménagers. L'appréciation des proportions peut être une tâche difficile pour l'autorité compétente et occasionner une charge de travail excessivement élevée. Pour cette raison, il est recommandé d'astreindre les entreprises ou les administrations publiques à collecter séparément ces fractions de déchets et à les valoriser uniquement si la quantité des déchets concernés pose des problèmes de logistique à la collectivité publique (p.ex. élimination des déchets nécessitant des conteneurs supplémentaires, une évacuation spéciale ou des véhicules spécifiques). Pour des considérations écologiques (p.ex. éviter un accroissement des transports et les émissions qui en résultent), les petites quantités de déchets provenant d'entreprises ou d'administrations publiques continueront, dans la mesure où leur composition est comparable à celle des déchets ménagers, d'être éliminées par la collectivité publique.

Dans la mesure où les déchets comparables aux déchets ménagers produits par l'industrie et l'artisanat sont remis triés par type de déchets (p. ex. verre, papier, carton), les autorités publiques peuvent contraindre les entreprises à éliminer ces déchets. Telle est la conclusion tirée par le Tribunal fédéral dans l'arrêt Reinach (BL). À l'inverse, les détenteurs de ces déchets peuvent revendiquer le droit d'éliminer eux-mêmes les déchets remis triés par type. Bien que les bases légales aient été adaptées à la suite de l'arrêt Reinach (BL)¹⁴ (remplacement de l'OTD par l'OLED), ce principe se révèle toujours pertinent. Demeurent inchangées aux art. 12 s. OLED¹⁵ les prescriptions fédérales qui autorisent les autorités publiques à déléguer l'élimination de ces déchets aux détenteurs conformément à l'art. 31b, al. 1, 2^e phrase, LPE ou, à l'inverse, à confier cette tâche à des tiers.

ATF qui influe sur la définition des déchets urbains

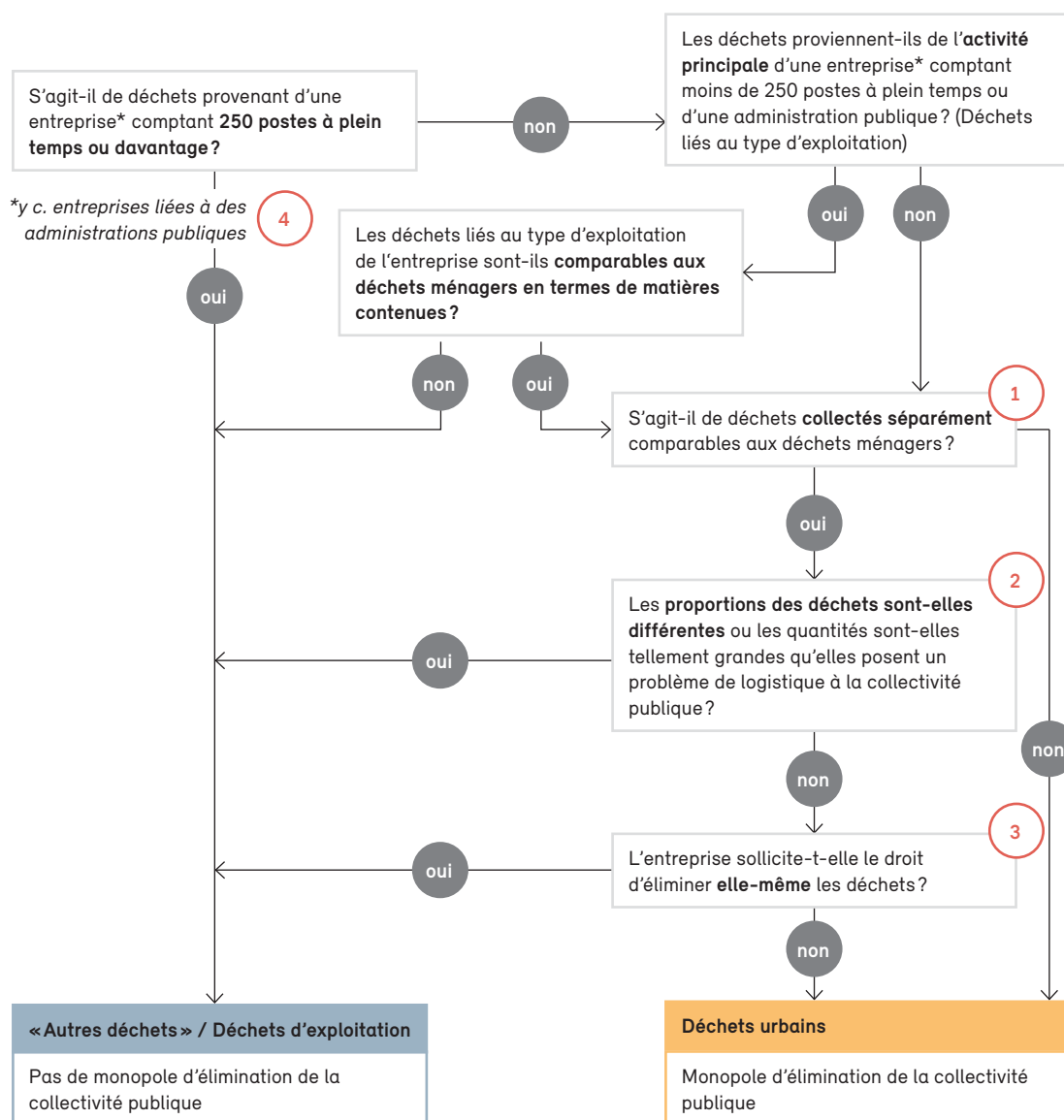
La figure 1 montre quels déchets d'entreprises (entreprises liées à des administrations publiques comprises) et d'administrations publiques doivent être considérés comme des déchets urbains ou comme des « autres déchets » au sens de l'art. 3, let. a, OLED et de la jurisprudence (voir aussi fig. 2). L'arbre de décision sert d'aide pour l'évaluation d'une fraction de déchet (p.ex. papier). D'autres déchets de la même entreprise ou de la même administration publique peuvent néanmoins être soumis au monopole d'élimination des pouvoirs publics (p. ex. ordures).

¹⁴ Voir ATF 125 II 508 consid. 6 e) et f)

¹⁵ Les nouvelles dispositions de l'OLED (art. 12 à 24) accordent de manière générale une plus grande importance à la valorisation des déchets que ne le faisait l'OTD. Cela correspond à l'esprit de l'art. 30 LPE, en vertu duquel les déchets doivent dans la mesure du possible être valorisés.

Figure 1

Arbre de décision concernant la distinction entre déchets urbains et « autres déchets » provenant d'entreprises et d'administrations publiques



Remarques concernant la figure 1

- 1 Il est recommandé de considérer les ordures et les déchets encombrants (déchets comparables aux déchets ménagers non collectés séparément) comme des déchets urbains, qui doivent être éliminés par la collectivité publique, sauf dans les cas où les quantités sont très différentes des quantités d'ordures ménagères usuelles.
- 2 Si la collectivité publique entend contraindre le détenteur de déchets à éliminer lui-même ces derniers, il doit l'en informer.
- 3 Tant que le détenteur de déchets ne se manifeste pas auprès de la collectivité publique, celle-ci peut partir du principe qu'il renonce à son droit (voir ATF Reinach [BL]).
- 4 Le cas particulier «entreprises liées à des administrations publiques» est décrit plus avant dans les explications relatives aux administrations publiques.

Réglementation particulière applicable aux déchets spéciaux provenant d'entreprises

Les déchets spéciaux produits par des entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps ou d'administrations publiques sont en principe également assimilés à des déchets urbains notamment si leur composition est comparable aux déchets des ménages en termes de matières contenues et de proportions et qu'ils ne résultent pas de l'activité principale des entreprises ou administrations publiques considérées. Il s'agit de *déchets spéciaux non liés au type d'exploitation* (p.ex. lampes fluorescentes provenant d'un bureau).

La collectivité publique doit veiller à l'élimination des petites quantités (jusqu'à 20 kg par livraison) de *déchets spéciaux non liés au type d'exploitation* d'entreprises comptant moins de dix postes à plein temps (art. 13, al. 2, let. b, OLED). La collectivité publique n'a toutefois pas l'obligation d'éliminer ces déchets lorsque l'entreprise compte 10 postes à plein temps ou davantage ou qu'elle remet plus de 20 kg de déchets spéciaux par livraison. Ces déchets spéciaux doivent alors être assimilés à des « autres déchets » et, partant, être éliminés par leur détenteur. En ce qui concerne les *déchets spéciaux non liés au type d'exploitation* provenant d'administrations publiques, il convient de procéder de façon analogue.

Les entreprises et les administrations publiques restent en tout temps responsables de l'élimination de leurs *déchets spéciaux liés au type d'exploitation*. En l'occurrence, il s'agit d'« autres déchets ».

3.2 Monopole d'élimination des déchets urbains

L'art. 31b, al. 1, LPE donne la mission d'éliminer les déchets urbains aux cantons, lesquels confient généralement cette tâche aux communes (voir chap. 2). De ce fait, les communes ou les groupements possèdent un monopole qui les habilite à exercer des activités commerciales dans le domaine de l'élimination des déchets urbains à l'exclusion des entreprises privées. Comme expliqué sous 3.1, ce monopole couvre également l'élimination des déchets urbains des administrations publiques sises dans la zone d'apport de la commune ou du groupement.

En principe, les entreprises privées ont l'interdiction d'exercer des tâches dans le domaine de l'élimination des déchets urbains sauf si la tâche s'inscrit dans le cadre d'un mandat décerné par la collectivité publique (p.ex. ramassage des ordures, déchetterie communale). Elles peuvent cependant proposer de le faire, ou exécuter de telles tâches (p.ex. exploitation d'une déchetterie privée ou collecte de certaines matières recyclables) lorsque la collectivité concernée l'y autorise, généralement au moyen d'une conces-

sion¹⁶. La concession permet également de définir certaines conditions, comme l'attestation des quantités de déchets collectés séparément ou la valorisation des déchets adéquate et respectueuse de l'environnement. Les collaborations entre collectivités publiques et prestataires privés sont fréquentes. À cet égard, les pouvoirs publics jouissent d'une grande marge d'appréciation dans l'exercice du monopole de l'élimination des déchets.

Dans le cas où les déchets ménagers sont collectés par des entreprises privées disposant d'une concession, ces déchets doivent être qualifiés, du point de vue juridique, de déchets urbains.

3.3 Délimitation du champ d'application de l'art. 32a LPE

Les bases légales et les ATF en relation avec l'élimination des déchets urbains rendus jusqu'à présent définissent les conditions-cadres du champ d'application de la présente aide à l'exécution (voir chap. 2).

La figure 2 présente les types de déchets qui relèvent des déchets urbains, selon leur provenance et leur composition. La ligne verte pointillée entoure les déchets urbains dont l'élimination incombe aux cantons ou aux collectivités. En vertu de l'art. 32a LPE, l'élimination des déchets urbains doit être financée en application du principe de causalité. Il convient de distinguer les déchets urbains des « autres déchets », dont l'élimination incombe au détenteur, et les types de déchets dont l'élimination relève des cantons et qui n'a, à ce titre, pas à être financée conformément à l'art. 32a LPE. Cette délimitation est indiquée en couleur à la figure 2.





16 J. Reich, Abgrenzung von rechtlichem Monopol und Wettbewerb im Abfallmarkt, in URP 2014 pp. 321 ss, p. 337, avec renvoi à VerwGer SG GVP 2009, n° 37 92 du 16 juin 2009

Figure 2
Champ d'application de l'art. 32a LPE

Lieu de production / Provenance	Type de déchets			
Espace public / Détenteur inconnu ou insolvable	Déchets de stations publiques d'épuration p. ex. boues d'épuration	Déchets de voirie p. ex. balayures de routes, matériaux granulaires, feuilles mortes	Déchets dont le détenteur ne peut pas être identifié p. ex. déchets de dépôts illégaux	Déchets dont le détenteur est insolvable p. ex. déchets abandonnés après une cessation d'activité
		Déchets des poubelles publiques	Petites quantités de déchets jetés ou abandonnés (littering)	
Ménages	Ordures, déchets encombrants compris p. ex. emballages, lingettes hygiéniques, matelas	Déchets collectés séparément p. ex. déchets verts, verre, papier, carton, métaux	Déchets spéciaux p. ex. huiles de moteur, médicaments périmés	Déchets soumis à des dispositions particulières* p. ex. appareils électriques et électroniques, emballages pour boissons en PET et métaux, produits phytosanitaires, piles
Entreprises ** < 250 postes plein temps (postes p. t.)	Ordures, déchets encombrants compris p. ex. emballages, lingettes hygiéniques, chaises de bureau	Déchets collectés séparément assimilés à des déchets ménagers p. ex. déchets verts, verre, papier, carton, métaux	Déchets spéciaux non liés au type d'exploitation Entreprises < 10 postes p. t. jusqu'à 20 kg par livraison	Déchets liés au type d'exploitation collectés ensemble ou séparément
		Proportions diff. de celles de ménages / Élimination de la resp. de l'entreprise	Entreprises > 10 postes p. t.	p. ex. déchets de chantier, déchets de production, déchets spéciaux
Entreprises ≥ 250 postes plein temps (postes p. t.)	Ordures, déchets encombrants compris p. ex. emballages, lingettes hygiéniques, chaises de bureau	Déchets assimilés à des déchets ménagers collectés séparément p. ex. déchets verts, verre, papier, carton, métaux	Déchets spéciaux non liés au type d'exploitation p. ex. déchets de peinture et de vernis, tubes fluorescents	Déchets liés au type d'exploitation collectés ensemble ou séparément
				p. ex. déchets de chantier, déchets de production, déchets spéciaux

* Des prescriptions particulières de la Confédération s'appliquent à ces déchets (OREA, OEB, ORRChim, LChim) et disposent que les déchets doivent être valorisés par le détenteur ou reprises par des tiers.

** Y c. unités des administrations publiques, quel que soit le nombre de poste à plein temps (voir 3.1.2).

 Déchets urbains	 Autres types de déchets dont l'élimination incombe aux cantons
 Déchets urbains dont l'élimination incombe aux cantons et dont le financement doit être assuré selon le principe de causalité conformément à l'art. 32a LPE	 Autres déchets dont l'élimination incombe au détenteur

Remarques concernant la figure 2

Il est souvent impossible d'établir une distinction nette entre les déchets urbains générés dans l'espace public et les déchets de voirie (voir 4.1.2).

Délimitation des déchets urbains soumis à des prescriptions fédérales particulières

Tous les déchets produits par les ménages sont considérés comme des déchets urbains dont l'élimination incombe à la collectivité. Seuls les déchets collectés séparément et les déchets spéciaux pour lesquels des prescriptions fédérales particulières prévoient qu'ils doivent être valorisés par le détenteur ou repris par un tiers ne sont pas soumis à cette obligation (art. 31b, al. 1, 2^e phrase, LPE). Les entreprises peuvent également produire des déchets comparables aux déchets ménagers régis par des prescriptions particulières ; ces déchets ne sont toutefois pas illustrés à la figure 2. Il s'agit, par exemple, d'appareils électriques et électroniques, d'emballages pour boissons perdus en PET et en métal ou de piles¹⁷. En effet, les fabricants, commerçants et importateurs ont l'obligation de reprendre ces produits¹⁸, ce qui ne signifie toutefois pas que les collectivités publiques ont l'interdiction de collecter ces déchets à des fins de valorisation. Lorsqu'elles le font, elles agissent sur une base volontaire, soit d'entente avec les exploitants des systèmes concernés et en marge de l'obligation d'élimination énoncée à l'art. 31b, al. 1, 1^{re} phrase, LPE. De ce fait, ce type de déchets et son financement ne relèvent pas du champ d'application de l'art. 32a LPE.

Délimitation des « autres déchets »

Pour les déchets résultant de l'activité d'entreprises¹⁹, il y a lieu de faire une distinction entre les déchets urbains et les « autres déchets » (voir 3.1.2). Les « autres déchets », également appelés déchets d'exploitation, déchets provenant de l'artisanat ou déchets industriels, doivent être éliminés par le détenteur (art. 31c, al. 1, LPE). Ces types de déchets ne relèvent pas du monopole d'élimination de la collectivité publique et leur élimination est accessible aux prestataires présents sur le marché²⁰. En principe, les prestations d'élimination peuvent également être fournies par les collectivités publiques partout où le marché de l'élimination des déchets est libéralisé, à condition toutefois qu'un accord correspondant ait été conclu entre le détenteur des déchets et la collectivité publique. En outre, ce principe doit bénéficier d'une légitimité politique et juridique auprès des communes. Lorsqu'une collectivité publique fournit des prestations ne relevant pas de son monopole d'élimination, elle n'a pas le droit de créer des distorsions de concurrence, par exemple en proposant des prix d'élimination des déchets urbains inférieurs à ceux du marché au moyen de taxes (subventionnement croisé)²¹.

17 Voir à ce propos l'ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques (RS 814.620), l'ordonnance sur les emballages pour boissons (OEB, RS 814.621) et l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim, RS 814.81).

18 En vertu de l'art. 22 LChim, l'établissement de vente est tenu de reprendre les substances et les préparations dangereuses ; les petites quantités sont reprises gratuitement.

19 Voir explications sous 3.1.2 s'agissant des administrations publiques

20 S'agissant des mouvements transfrontières de déchets, il convient de tenir compte des prescriptions de l'ordonnance sur les mouvements de déchets (OMoD, RS 814.610).

21 ATF 138 I 378 consid. 9.1

Délimitation des autres types de déchets devant être éliminés par les cantons

Les déchets de voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées, qui doivent également être éliminés par les cantons (art. 31b, al. 1, LPE) ne relèvent pas non plus du champ d'application de l'art. 32a LPE. Conformément à l'art. 31b, al. 1, LPE, les déchets dont le détenteur ne peut pas être identifié ou est insolvable doivent être éliminés par les cantons, indépendamment du fait qu'ils proviennent de ménages ou d'entreprises. Bien que ces déchets puissent, en raison de leur composition, également être considérés comme des déchets urbains, leur élimination ne doit pas impérativement être financée en application de l'art. 32a LPE²².

Les petites quantités de déchets²³ jetés ou abandonnés par négligence sur la voie publique (littering), par exemple dans les rues et sur les places, et les déchets déposés dans des poubelles du domaine public constituent des cas particuliers. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ils doivent être considérés non pas comme des déchets de voirie, mais comme des déchets urbains et font ainsi l'objet de l'art. 32a LPE²⁴. Des explications sont fournies ci-après au sujet de ces déchets urbains arrivant dans l'espace public.

*Déchets urbains
dans l'espace
public*

3.4 Déchets urbains dans l'espace urbain (littering et poubelles publiques)

Les petites quantités²⁵ de déchets jetés ou abandonnés par négligence sur la voie publique (littering) ou déposés dans des poubelles publiques doivent être considérés, en vertu de l'ATF Ville de Berne²⁶, comme des déchets urbains. L'élimination de ces déchets doit le plus possible être financée en application du principe de causalité, c'est-à-dire conformément à l'art. 32a LPE. Cette règle constitue une nouveauté par rapport à la directive²⁷ de 2001 de l'OFEPF (aujourd'hui OFEV), laquelle considérait les déchets jetés ou abandonnés sur la voie publique ou déposés dans les poubelles publiques comme des déchets de voirie et ne prévoyait pas de financement selon le principe de causalité.

La présente aide à l'exécution comprend, dans plusieurs chapitres, des informations et des précisions concernant la gestion des déchets urbains dans l'espace public. Les principales conclusions de l'ATF Ville de Berne et les conséquences les plus importantes qui en découlent sont résumées ci-après.

22 ATF 137 I 257 consid. 4.1

23 Les communes peuvent retenir comme valeur indicative des déchets dont le volume est inférieur à la contenance d'un sac poubelle de 35 litres.

24 ATF 138 II 111

25 Les communes peuvent retenir comme valeur indicative des déchets dont le volume est inférieur à la contenance d'un sac poubelle de 35 litres.

26 ATF 138 II 111

27 Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEPF) 2003 : directive « Financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité », Berne

-
- Les coûts de l'élimination de déchets générés par le littering et de déchets provenant de poubelles publiques doivent figurer dans le compte de gestion des déchets communal et dans la mesure du possible être financés en application du principe de causalité (voir 4.1.1).
 - Le Tribunal fédéral parvient à la conclusion que, s'agissant des déchets urbains dans l'espace public, l'auteur ne peut souvent pas être identifié et que, par conséquent, les personnes responsables se situant plus en amont dans la chaîne de causalité peuvent être tenues de participer au financement (voir 5.2.6).

Conséquences sur le financement de l'ATF Ville de Berne²⁸

a) Financement des coûts au moyen de taxes sur les déchets : si les coûts d'élimination des déchets dans l'espace public représentent une part mineure et négligeable de la taxe de base, ils peuvent être financés au moyen de celle-ci²⁹. En effet, la taxe de base, dans une certaine mesure forfaitaire et schématisée, permet une telle opération (voir 5.2.6).

b) Financement des coûts par ceux qui sont à l'origine des déchets : les coûts de l'élimination générés par le littering et les déchets provenant de poubelles publiques peuvent être proportionnellement mis à la charge des personnes qui en sont responsables et qui se situent plus en amont dans la chaîne de causalité, dans la mesure où des critères objectivement fondés permettent d'établir de manière plausible que ces personnes participent de façon particulière à la dissémination de déchets dans l'espace public³⁰. La pratique actuelle ne proposant pas encore de solution juridiquement sûre quant à la façon de mettre les coûts à la charge de ceux qui sont à l'origine des déchets, la présente aide à l'exécution n'entre pas davantage en matière sur le sujet (voir 5.2.6).

c) Financement des coûts au moyen des recettes fiscales : dans la mesure où il n'est ni pertinent ni possible de répercuter proportionnellement, au moyen de taxes séparées, les coûts de l'élimination des déchets générés par le littering et des déchets provenant de poubelles publiques sur ceux qui contribuent à la dissémination de ces déchets, la part restante des coûts d'élimination peut être financée par la collectivité au moyen des recettes fiscales. En effet, en sa qualité de propriétaire foncier, cette dernière doit aussi être considérée comme étant à l'origine des déchets puisque ceux-ci sont abandonnés sur les terrains lui appartenant (voir 5.5)³¹.

28 ATF 138 II 111

29 ATF 138 II 111 consid. 5.4.7

30 ATF 138 II 111 consid. 5.4.2

31 ATF 138 II 111 consid. 4.3.6, 5.4.6, 5.4.8 et 6

4 Structure des coûts et taxes nécessaires

4.1 Coûts de l'élimination des déchets urbains

La LPE prévoit que l'élimination des déchets urbains soit financée au moyen de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité (art. 32a LPE). Pour être en mesure de répondre à cette exigence, les communes doivent connaître ce que leur coûte l'élimination des déchets. Par conséquent, il est important de séparer précisément les coûts de l'élimination des déchets urbains de ceux d'autres déchets (p. ex. des déchets de voirie). Seuls les coûts de l'élimination des déchets urbains doivent être saisis dans la comptabilité de la gestion des déchets d'une commune.

L'évolution du marché des déchets peut avoir une incidence sur la structure des coûts d'une commune. C'est le cas, par exemple, lorsque le prix des prestations achetées (p. ex. les prestations de transport) ou des matières recyclables (produit de leur vente) fluctue (voir 4.1.3).

4.1.1 Éléments du compte de gestion des déchets d'une commune

L'ensemble des coûts générés par l'élimination des déchets urbains doit figurer dans le compte de gestion des déchets d'une commune. Il s'agit :

- du coût des prestations d'élimination proprement dites,
- des coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets,
- des coûts de gestion de l'élimination des déchets et d'information de la population.

Coût des prestations d'élimination proprement dites

En vertu de la LPE, l'élimination des déchets comprend leur valorisation ou leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage provisoire et le traitement (art. 7, al. 6^{bis}, LPE). La collectivité publique se charge d'organiser les prestations nécessaires à tous les niveaux de l'élimination des déchets urbains. L'ensemble des coûts engendrés par ces opérations (p. ex. les coûts liés au ramassage des déchets ou au broyage des déchets verts) doivent figurer dans le compte de gestion des déchets, que la collectivité publique assure elle-même ces tâches ou qu'elle les confie à des entreprises privées.

Les coûts de la levée des poubelles publiques et de l'élimination des déchets générés par le littering doivent également figurer dans le compte de gestion des déchets. Lorsque ces prestations ne peuvent pas être clairement différenciées des autres prestations incombant à la collectivité publique, il y a lieu

d'estimer leur coût proportionnellement et de le reporter dans le compte de gestion des déchets.

Le produit de la vente de déchets collectés séparément, comme le papier, le carton ou les métaux, doit également apparaître dans ce compte. Les remboursements de la taxe d'élimination anticipée (TEA) pour les frais de collecte de verre par les communes doivent aussi être comptabilisés dans les recettes.

Produit de la vente de matières recyclables et remboursements

Lorsqu'une commune se charge d'éliminer et de valoriser des déchets urbains ne relevant pas de son obligation d'élimination (p. ex. bouteilles en PET ou piles), les coûts correspondants peuvent également figurer dans ce compte (voir 3.3, Délimitation des déchets urbains soumis à des prescriptions fédérales particulières). Des solutions de financement séparées visant à indemniser les communes existent toutefois pour certains de ces déchets (contributions anticipées de recyclage [CAR] ou taxes d'élimination anticipées [TEA]). Ces indemnités devraient couvrir les frais incombant aux communes. Si tel n'est pas le cas, les communes devraient financer la différence dans la mesure du possible au moyen de la taxe sur les déchets et non par les recettes fiscales.

Coûts des déchets urbains soumis à des prescriptions fédérales particulières

Coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations d'élimination des déchets

Les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations, ainsi que les amortissements et les intérêts entrent également dans les coûts d'élimination des déchets urbains (art. 32a, al. 1, let. b, c et d, LPE). Tous les coûts des installations d'élimination des déchets ainsi que des infrastructures y afférentes (p. ex. véhicules collecteurs) doivent donc être comptabilisés. Une comptabilisation de tous les coûts sert également d'instrument de contrôle des résultats de l'exploitation économique de l'installation, comme l'exige l'art. 31b, al. 2, LPE. Les installations d'élimination des déchets sont des structures dans lesquelles les déchets sont traités, valorisés, stockés définitivement ou provisoirement (art. 3, let. g, OLED). Citons, à titre d'exemple, les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM), les points de collecte, les installations de compostage et de méthanisation ou encore les décharges. Les amortissements sont des montants qui correspondent à la dépréciation d'une installation consécutive à son utilisation. Dans le compte de résultat, ils figurent au titre de charges. La prise en compte des coûts d'amortissement dans les prix d'élimination permet de les faire refluer vers le détenteur de l'installation par l'intermédiaire des taxes, sous forme de liquidités. S'agissant de la méthode d'amortissement, les principes du modèle comptable harmonisé (MCH), destiné aux cantons et aux communes, ainsi que les dispositions cantonales relatives à la gestion des finances publiques doivent être respectés.

Comptabilisation de tous les coûts des installations d'élimination des déchets

L'élaboration d'une politique de financement et d'amortissement réaliste est conditionnée par une planification du financement à moyen et à long terme de chaque installation. Les détenteurs d'installations d'élimination des déchets sont tenus de constituer les provisions nécessaires³² (art. 32a, al. 1, let. e, et 3, LPE) pour assurer l'entretien, l'assainissement et le remplacement des installations, les adapter aux nouvelles exigences légales et optimiser leur exploitation. Ces dispositions sont prévues pour éviter une adaptation brutale du montant des taxes sur les déchets en raison de gros investissements³³ (voir également 5.2.5). Le montant des provisions dépend des investissements prévus.

Constitution des provisions nécessaires

Coûts administratifs liés à l'élimination des déchets et coûts liés à l'information de la population

Les frais de gestion en relation directe avec l'élimination des déchets urbains sont, par exemple, les charges de personnel, la location de locaux ou l'achat de matériel d'exploitation et de fournitures. Les éventuelles dépenses engagées au titre de l'information et de la sensibilisation de la population doivent également figurer dans le compte de gestion des déchets (voir 6.2), pour autant qu'elles se fondent sur une base légale communale ou cantonale correspondante.

4.1.2 Éléments n'entrant pas dans le compte de gestion des déchets d'une commune

Les coûts générés par l'élimination de déchets autres que les déchets urbains n'entrent pas dans le compte de gestion des déchets. Il s'agit notamment :

- des coûts de l'élimination des « autres déchets » (p. ex. déchets de chantier combustibles),
- des coûts de l'élimination des déchets de voirie,
- des coûts de l'élimination des déchets des stations publiques d'épuration des eaux usées,
- des coûts de l'élimination des déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable.

Coûts de l'élimination des « autres déchets »

Les coûts à la charge de la collectivité qui élimine d'« autres déchets » en qualité de prestataire privé ne peuvent pas être couverts au moyen des taxes sur les déchets. Ce genre de coûts résultent, par exemple, de l'élimination de déchets d'exploitation combustibles (déchets-marchandises). Ils sont intégralement à la charge du détenteur et doivent être saisis séparément par la commune, avec indication des quantités et des recettes correspondantes.

³² L'art. 32a, al. 3, LPE prescrit la constitution de provisions. Les provisions au sens de l'art. 32a, al. 3, LPE sont des opérations comptables permettant de constituer des réserves pour financer des investissements prévus. Ce terme n'est pas employé ici dans un sens commercial ou fiscal (ressources internes pour couvrir certains risques d'exploitation); voir Ursula Brunner, commentaire de l'art. 32a LPE, n. 47 ss et 92.

³³ Voir Ursula Brunner, commentaire de l'art. 32a LPE, n. 48

Coûts de l'élimination des déchets de voirie

Les déchets de voirie sont des déchets inhérents aux routes, par exemple balayures, résidus de l'abrasion des revêtements routiers et des pneus, produits répandus sur la route, feuilles mortes, ainsi que boues d'épuration issues du curage de dépotoirs de routes. Il convient de les distinguer des déchets qui doivent être considérés comme des déchets urbains en raison de leur composition et de leur provenance, lesquels ne deviennent pas des déchets de voirie du seul fait que leur détenteur s'en débarrasse sur la voie publique (littering) ou qu'il utilise les poubelles publiques prévues à cette fin³⁴. S'agissant du travail qu'implique l'élimination de ces deux types de déchets, il est parfois difficile de faire la distinction entre les déchets de voirie et les déchets urbains. En effet, lors du nettoyage des routes, les déchets considérés comme inhérents aux routes se mélangent aux déchets générés par le littering. De ce fait, il est conseillé de mettre un pourcentage des frais engendrés par le travail d'élimination à la charge du compte de gestion de déchets et un autre pourcentage à la charge du compte d'entretien des routes.

Coûts des déchets des stations publiques d'épuration des eaux usées

Les coûts liés aux déchets des stations publiques d'épuration des eaux usées sont notamment liés à l'élimination des boues d'épuration ou à l'entretien des canalisations.

Coûts des déchets dont le détenteur est inconnu ou insolvable

L'élimination de déchets dont le détenteur ne peut pas être identifié génère des coûts, notamment lorsque ces déchets sont déposés illégalement dans des points de collecte en libre d'accès, en bordure de route et en forêt. Un dépôt est illégal lorsque le détenteur se débarrasse de ses déchets dans de tels lieux de manière illicite. Il s'agit généralement d'importantes quantités de déchets³⁵, éliminés la plupart du temps de cette manière pour éviter de payer des taxes d'élimination. Le littering n'est pas assimilable à un dépôt illégal. Il consiste à se débarrasser, négligemment, de petites quantités de déchets³⁶ dans l'espace public au lieu d'utiliser les poubelles ou les points de collecte prévus à cet effet.

Les déchets déposés illégalement et dont le détenteur ne peut pas être identifié peuvent être des déchets urbains (p. ex. téléviseurs hors d'usage, pneus usagés) ou tout autre type de déchets (p. ex. matériaux de démolition). Les coûts de l'élimination des déchets urbains déposés illégalement ne doivent pas obligatoirement être saisis dans le compte de gestion des déchets ; ils peuvent être financés par le produit des impôts³⁷. Par contre, d'après la juris-

34 ATF 138 II 111 consid. 4

35 Les communes peuvent retenir comme valeur indicative des déchets dont le volume dépasse la contenance d'un sac poubelle de 35 litres.

36 Les communes peuvent retenir comme valeur indicative des déchets dont le volume est inférieur à la contenance d'un sac poubelle de 35 litres.

37 ATF 137 I 257 consid. 4.1

prudence du Tribunal fédéral³⁸, l'élimination des déchets générés par le littering doit, dans la mesure du possible, être financée selon le principe de causalité. Son coût figure dans le compte de gestion des déchets (voir 3.4 et 4.1.1).

On parle de coûts résultant de l'élimination des déchets de détenteurs insolubles lorsque, par exemple, des déchets d'exploitation sont abandonnés sur un site d'exploitation et que l'entreprise n'existe plus ou a fait faillite.

4.1.3 Évolution du marché des déchets

Fluctuation des coûts et des recettes

Les coûts relatifs à la logistique et à la valorisation de l'élimination des déchets peuvent fluctuer au fil du temps. De nombreux facteurs dépendent de la conjoncture et sont de ce fait difficilement prévisibles (p.ex. prix du carburant, charges de personnel).

Le produit de la vente de matières recyclables varie en fonction de l'évolution du marché; les fluctuations peuvent être considérables surtout en ce qui concerne les métaux. S'agissant du papier et du carton, le contrat-cadre³⁹ conclu avec les repreneurs (entreprises de production de papier et de carton) prévoit des indemnités minimales et des garanties de reprise, ce qui permet dans une large mesure d'éviter les fluctuations de recettes.

Planification des capacités d'incinération

Les cantons sont tenus d'établir un plan de gestion des déchets pour leur territoire qui tient compte, notamment, des besoins en installations d'élimination des déchets urbains. Cette planification implique des accords entre les cantons. Ceux-ci ont l'obligation de coordonner leur action au niveau régional et intercantonal, en particulier pour les UIOM (art. 31a LPE, art. 4, al. 2, OLED).

Outre les déchets combustibles collectés par les collectivités publiques (ordures et déchets encombrants inclus), les UIOM doivent garantir également l'élimination des déchets d'exploitation combustibles qui leur sont livrés directement (déchets-marchandises). Ces livraisons ne dépendent pas de zones d'apport spécifiques et le choix d'une UIOM relève généralement de considérations économiques, ce qui peut entraîner des variations dans l'utilisation des capacités des UIOM au niveau régional. Néanmoins, les exploitants de ces usines ne sont pas autorisés à proposer des prix plus avantageux pour les livraisons directes, lesquelles sont subventionnées au moyen des recettes provenant des taxes liées à l'élimination des déchets urbains (subventionnement croisé). Pour cette raison, non seulement les communes, mais également les groupements intercommunaux chargés de l'élimination, doivent

38 ATF 128 II 111 consid. 5.4.2 et 5.4.4

39 Le contrat-cadre applicable au papier et au carton a été examiné et approuvé par la Commission de la concurrence en 2012.

veiller à tenir une comptabilité transparente et compréhensible (voir 4.3 et explications relatives à la transparence sous 5.1).

Le système suppose que toutes les UIOM possèdent des réserves de capacités. En effet, celles-ci permettent notamment de compenser les fluctuations dans les livraisons de déchets (p. ex. fluctuations saisonnières des quantités de déchets et éventuelles défaillances imprévues d'installations voisines). En partant du principe qu'environ 3,8 millions de tonnes de déchets sont incinérés chaque année en Suisse, que le volume des déchets fluctue de 2 % par an⁴⁰ et qu'une installation voisine d'une capacité d'incinération de 200 000 tonnes⁴¹ tombe éventuellement en panne, il serait pertinent de constituer des réserves de capacités d'environ 5 à 7 %.

Réserves de capacités des usines d'incinération

Il n'est cependant pas nécessaire de prévoir des capacités pour l'incinération de déchets importés, sauf s'il s'agit de déchets dont le traitement est réglementé par des accords internationaux de longue durée. L'utilisation de telles capacités pour incinérer des déchets suisses est possible uniquement en cas de non-renouvellement des accords correspondants.

4.2 Structure des coûts d'une commune

Dans une commune, chaque fraction de déchets entraîne des coûts spécifiques de logistique (collecte et transport), de traitement et de valorisation (p. ex. coûts d'incinération des ordures). Le produit de la vente de matières recyclables et les remboursements provenant de systèmes de financement anticipés permettent de réduire les coûts.

Une grande partie des coûts globaux de l'élimination des déchets urbains est imputable aux déchets qui sont produits tous les ans en grandes quantités, qui ne donnent lieu à aucun remboursement et qui ne génèrent aucune recette tels que les ordures (déchets encombrants inclus) et les déchets verts. Les coûts d'élimination des ordures représentent, très souvent, largement plus d'un tiers des coûts globaux de l'élimination des déchets urbains⁴².

La mise à disposition et l'entretien de l'infrastructure destinée à la collecte de matières recyclables représentent eux aussi un facteur de coûts important. Il n'est pas toujours aisé de savoir dans quelle mesure les coûts d'infrastructure doivent être attribués à l'élimination des déchets dans leur ensemble (p. ex. nettoyage d'une déchetterie) ou à une matière recyclable en particulier (p. ex. presse à cartons, conteneurs pour la collecte du verre). Une ventilation

40 Selon les données de l'Association suisse des exploitants d'installations de traitement des déchets, le volume des déchets a fluctué en moyenne de 1,9 % dans les années 2011-2015.

41 200 000 tonnes correspondent à environ 5 % des capacités d'incinération de la Suisse.

42 Infrastructures communales, 2012: Coûts et prestations de la gestion communale des déchets. Évaluation de l'enquête auprès des communes de 2009, Berne

des coûts devrait être effectuée à chaque fois que cela est envisageable, car elle permet d'améliorer sensiblement la transparence.

La gestion de l'élimination des déchets (p. ex. organisation, personnel), l'information de la population, la levée des poubelles publiques et l'élimination des déchets issus du littering génèrent aussi des coûts importants. Il est généralement impossible d'attribuer ces coûts à une fraction de déchets en particulier.

Le tableau 1 (sans mention de valeurs) montre, à titre d'exemple, toute la complexité de la structure des coûts de l'élimination des déchets urbains dans une commune. L'annexe 3 propose en outre une structure des coûts simplifiée pour une commune-type, structure qui comporte des exemples de valeurs pour les fractions de déchets ayant des répercussions financières. Cette structure se fonde sur la méthode élaborée par l'OFEV pour le recensement des indicateurs standard (voir 4.4, 4.5 et annexe 3).

Tableau 1
Présentation, à titre d'exemple, de la structure des coûts d'une commune

Fractions de déchets / Matières recyclables	Prestations proposées	Quantités collectées par la commune		Coûts d'élimination									
				Logistique (collecte et transport)		Valorisation/Traitement		Infrastructure (coûts directement imputables)		Remboursements TEA / CAR		Produit vente matières recyclables	
	Valeurs-exemple	t/an	kg/ hab. et an	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./t	Fr./ an	Fr./ hab.	
Ordures/Petits déchets encombrants	Service de collecte 52 x par an										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Déchets verts	Service de collecte 26 x par an										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Papier	Service de collecte 26 x par an										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Carton	Service de collecte 6 x par an										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Verre	2 points de collecte décentralisés										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Aluminium/Tôle d'acier	2 points de collecte décentralisés										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Métaux	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Déchets spéciaux	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Déchets encombrants	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Textiles et chaussures	2 conteneurs de collecte										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Appareils électriques et électroniques, y compris lampes	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Emballages pour boissons en PET	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Piles	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Déchets minéraux	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Huiles usagées	Déchetterie										x Fr.	x Fr.	x Fr.
Infrastructure (p. ex. pour l'entretien des points de collecte, des déchetteries, du matériel roulant, etc.)											x Fr.	x Fr.	
Gestion de l'élimination des déchets et informa- tion de la population											x Fr.	x Fr.	
Levée des poubelles publiques, élimination des déchets générés par le littering											x Fr.	x Fr.	
Coût global annuel											x Fr.	x Fr.	

4.3 Mode de saisie des coûts

Les coûts de l'élimination des déchets urbains doivent être saisis dans leur intégralité et en toute transparence. Les communes doivent tenir leur comptabilité financière conformément aux principes du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2)⁴³. Dans ce modèle applicable à toute la Suisse, l'élimination des déchets urbains constitue une «entreprise communale à financement particulier» (compte 7301). Les entreprises communales doivent respecter le principe d'équilibre. En d'autres termes, elles fournissent leurs prestations moyennant une contre-prestation qui doit couvrir l'intégralité des coûts d'exploitation, frais de capital inclus (intérêts et amortissements).

*Modèle comptable
harmonisé 2
(MCH2)*

Le tableau 2 présente un exemple de plan comptable communal selon le MCH2 comportant les charges et les recettes principales.

Tableau 2

Exemple de plan comptable selon le MCH2

7301 Gestion des déchets (entreprise communale)

Charges	Revenues
3010.00 Salaires	4000.00 Impôts
3030.00 Travailleurs temporaires	4240.10 Taxes de base
305x.00 Cotisations patronales	4240.20 Taxes sur les ordures (sacs, conteneurs)
3099.00 Autres charges de personnel	4240.30 Taxes sur les déchets encombrants
3101.00 Matériel d'exploitation, fournitures	4240.40 Taxes sur les déchets verts
3102.00 Imprimés, publications	4240.90 Remboursements/Recettes mat./TAE verre
3111.00 Machines, appareils et véhicules	4260.00 Remboursements et participations de tiers
3130.01 Frais administratifs généraux	4260.20 Remboursements/Recettes mat. déchets verts (biodéchets)
3130.10 Frais d'élimination ordures/petits déchets encombrants	4260.30 Remboursements/Recettes mat. papier
3130.20 Frais d'élimination déchets verts (biodéchets)	4260.40 Remboursements/Recettes mat. carton
3130.30 Frais d'élimination papier	4260.60 Remboursements/Recettes mat./TAR alu/tôle d'acier
3130.40 Frais d'élimination carton	4260.70 Remboursements/Recettes mat. métaux
3130.50 Frais d'élimination verre	4260.80 Remboursements/Recettes mat./TAR app. électriques et électroniques
3130.60 Frais d'élimination aluminium/tôle d'acier	4260.90 Remboursements/Recettes mat. autres déchets urbains
3130.70 Frais d'élimination métaux	4940.00 Imputations int. pour intérêts et revenus financiers théoriques
3130.80 Frais d'élimination app. électriques et électroniques	
3130.90 Frais d'élimination autres déchets urbains	
3144.00 Entretien des bâtiments, immeubles	
3151.00 Entretien de machines, appareils, véhicules	
3160.00 Loyer et bail à ferme des biens-fonds	
3170.00 Frais de déplacement et autres frais	

⁴³ Le MCH2 a été approuvé en 2008 par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances et devrait remplacer le modèle MCH1 dans toute la Suisse d'ici à 2018.

Charges	Revenus
3300.xx Amortissements planifiés, immobilisations corporelles PA	
3612.00 Dédommagements aux communes et aux associations intercommunales	
3631.00 Subventions syndicats intercommunaux (inst. d'élimin.)	
3910.00 Imputations int. pour prestations de service	
3930.00 Imputations int. pour frais administratifs et d'exploitation	
3940.00 Imputations int. pour intérêts et charges financières théoriques	

Les fractions de déchets ayant des répercussions financières sont présentées dans cet exemple de plan comptable à chaque fois avec un compte de charges et un compte de revenus. Ces fractions (ordures/petits déchets encombrants, déchets verts, papier, carton, verre, aluminium/tôle d'acier, métaux, appareils électriques et électroniques) sont généralement collectées séparément par les communes avant d'être traitées ou valorisées. Tous les autres déchets urbains devant être éliminés par les communes, comme les textiles, les déchets minéraux provenant de ménages ou les déchets spéciaux, sont regroupés sous le terme générique « autres déchets urbains ».

Les communes qui éliminent, en plus des déchets urbains, d'« autres déchets » (p. ex. déchets d'exploitation combustibles) doivent en outre tenir un compte de charges et un compte de revenus séparés afin de pouvoir distinguer les coûts et les recettes liés à ces déchets de ceux liés à l'élimination des déchets urbains (voir explications concernant les coûts de l'élimination des « autres déchets » sous 4.1.2). À noter que ces comptes supplémentaires ne peuvent être pris en considération dans le calcul des taxes nécessaires.

4.4 Calcul des taxes nécessaires

Pour pouvoir fixer le montant des taxes en application du principe de couverture des coûts, la commune doit connaître le coût total de l'élimination des déchets urbains.

Les taxes nécessaires équivalent aux coûts nets de l'élimination des déchets urbains. On entend par là les coûts à financer au moyen de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité, après déduction des recettes (p. ex. produit de la vente des matières recyclables, remboursements de TEA ou de CAR). Le mode de calcul de ces taxes est traité au chapitre 5.

Coûts nets

Décompte d'exploitation

Pour pouvoir calculer les taxes nécessaires et contrôler les coûts, il est recommandé de tenir un décompte d'exploitation. Cette forme simplifiée de comptabilité analytique reprend des données de la comptabilité financière et

de la statistique des quantités de déchets d'une commune et indique la nature des coûts, leur origine et les prestations fournies. Grâce à cet instrument, l'élimination des déchets urbains peut être analysée sous l'angle économique. La tenue d'un décompte d'exploitation permet également de déterminer des indicateurs liés aux coûts et aux prestations de la gestion communale des déchets (voir 4.5, annexe 3). L'aide à l'exécution propose un modèle de décompte d'exploitation que les communes peuvent reprendre (voir encadré).

Modèle de décompte d'exploitation, set d'indicateurs inclus

L'OFEV propose un modèle de décompte d'exploitation qui s'adapte facilement aux besoins particuliers d'une commune. Il s'agit d'une aide que les communes peuvent utiliser si elles le souhaitent.

Le modèle de décompte a été conçu pour permettre une saisie aussi pertinente et harmonisée que possible des coûts et des prestations d'élimination des déchets communaux et permettre l'exploitation et la comparaison des données. Un set d'indicateurs a été défini en collaboration avec l'Union des villes suisses/Infrastructures communales, les services spécialisés cantonaux et communaux, des experts, ainsi qu'en concertation avec la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement. Le set proposé contient des données liées aux coûts et aux prestations faciles à saisir avec le modèle de décompte d'exploitation.

Le modèle de décompte d'exploitation (set d'indicateurs y c.) peut être téléchargé sur le site de l'OFEV: www.bafu.admin.ch/financement-dechetsurbains.

4.5 Indicateurs de l'élimination des déchets urbains

La saisie et l'utilisation d'indicateurs permettent aux cantons et aux communes d'analyser les coûts et les prestations de leur système d'élimination des déchets urbains. Les indicateurs peuvent servir à optimiser le rapport coût-efficacité, à évaluer l'offre d'élimination existante ou à contrôler le degré de réalisation des objectifs fixés.

La comparaison des coûts et des prestations d'élimination des déchets urbains entre des communes de même profil peut s'avérer utile dans une optique d'évaluation et d'amélioration des systèmes exploités. Les indicateurs liés aux coûts et aux prestations doivent toutefois être standardisés pour que les comparaisons soient pertinentes.

Le modèle de décompte d'exploitation proposé par l'OFEV a tout spécialement été élaboré pour déterminer des indicateurs standardisés (voir encadré).

*Indicateurs
standardisés*

Des indicateurs simples qui renseignent sur les coûts (p.ex. logistique et valorisation du papier) et les prestations (p.ex. nombre de tournées de ramassage ou horaires d'ouverture des points de collecte) ont été définis. Ce set d'indicateurs repose donc sur des données liées aux coûts et aux prestations. Des informations supplémentaires sur le set d'indicateurs et le décompte d'exploitation développé à cet effet figurent à l'annexe 3 de la présente aide à l'exécution.

5 Financement selon le principe de causalité

5.1 Principes applicables au financement de l'élimination des déchets urbains

Conformément à l'art. 32a LPE, l'élimination des déchets urbains doit être financée au moyen de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité. Il n'est qu'exceptionnellement possible de déroger à ce principe (voir chap. 2 et 5.5).

Les principes suivants s'appliquent en matière de taxation.

- **Principe de causalité** : le principe de causalité signifie que les coûts de l'élimination des déchets urbains sont mis à la charge de ceux qui sont à l'origine des déchets. Par définition, quiconque produit des déchets ou s'en débarrasse en assume la responsabilité. À moyen terme, les recettes des taxes ne peuvent pas être inférieures au coût total de l'élimination des déchets urbains (voir 5.2.4).
- **Principe de couverture des coûts** : en vertu de ce principe, le produit des taxes ne doit pas dépasser, à moyen terme, les coûts totaux de l'élimination des déchets urbains (voir 5.2.4). Ce principe vise à limiter globalement le montant des taxes.
- **Principe d'équivalence** : le principe d'équivalence signifie que le montant des taxes sur les déchets doit être proportionnel à la valeur de la prestation que l'État fournit aux personnes assujetties et s'inscrire dans des limites raisonnables.
- **Principes d'égalité de traitement et de protection contre l'arbitraire** : les principes d'égalité (art. 8 de la Constitution [Cst.]) et de protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) signifient que les taxes d'élimination des déchets urbains doivent être fixées selon des critères objectifs et que l'on ne saurait faire de différence sans motif valable.
- **Effet incitatif** : les taxes sur les déchets doivent être aménagées de manière à inciter ceux qui produisent des déchets à les limiter, à les recycler ou à les éliminer d'une manière respectueuse de l'environnement (art. 30 LPE)⁴⁴.
- **Principe de transparence** : les bases de calcul des taxes sur les déchets doivent être accessibles au public (art. 32a, al. 3, LPE).

5.2 Taxation selon le principe de causalité

5.2.1 Structure d'un mode de taxation selon le principe de causalité

L'art. 32a LPE laisse aux collectivités publiques une large marge d'appréciation importante dans l'application du principe de causalité. La loi permet ainsi aux cantons et aux communes d'adapter leur mode de taxation en tenant compte des particularités régionales ou locales. Toutefois, elle prévoit expressément que le montant des taxes soit fixé en fonction du type et de la quantité de déchets remis. Les taxes à la quantité (p. ex. taxe sur les ordures) répondent à ces exigences et sont combinées de manière appropriée avec des taxes de base. La combinaison de ces taxes a fait ses preuves et répond à l'exigence d'une taxation selon le principe de causalité. La figure 3 donne un aperçu de la définition et de l'application de la taxe de base et de la taxe à la quantité.

Figure 3

Taxe de base et taxe à la quantité

Financement de l'élimination des déchets urbains	
Taxe de base	Taxe à la quantité
<p>La taxe de base est perçue :</p> <ul style="list-style-type: none"> indépendamment du type et de la quantité de déchets produits ; indépendamment de la fréquence de sollicitation des prestations d'élimination (p. ex. point de collecte). <p>Elle est due même si le détenteur des déchets n'utilise pas les prestations d'élimination.</p>	<p>La taxe à la quantité est perçue :</p> <ul style="list-style-type: none"> en fonction du type (p. ex. ordures, déchets verts) et de la quantité (volume ou poids) de déchets produits. <p>Elle est due dès lors que le détenteur des déchets utilise les prestations d'élimination.</p>

5.2.2 Assujettissement à la taxe

Tous les ménages ainsi que les entreprises⁴⁵ comptant moins de 250 postes à plein temps qui donnent à la collectivité des déchets urbains à éliminer sont tenus de payer la taxe à la quantité.

Taxe à la quantité

Tous les ménages domiciliés sur le territoire d'une commune ou d'un groupement intercommunal ainsi que les entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps qui y sont établies sont, par définition, assujetties à la taxe de base. Celle-ci peut directement être mise à la charge des ménages, des entreprises ou des propriétaires d'immeubles, lesquels la répercutent généralement sur leurs locataires⁴⁶. Les entreprises qui comptent moins de 250 postes à plein temps et qui disposent de plusieurs unités opérationnelles sises sur plusieurs sites différents doivent payer une taxe de base pour chacune de leurs unités.

Taxe de base

⁴⁵ Voir explications sous 3.1.2 s'agissant des administrations publiques

⁴⁶ ATF 138 II 111 consid. 5.3.4

La taxe de bas est également due même si le détenteur des déchets ne sollicite pas (en permanence) les prestations d'élimination ou les sollicite uniquement de manière réduite. Il faut comprendre que l'infrastructure nécessaire à la collecte et à la valorisation des déchets doit fonctionner en permanence et que la collectivité publique est tenue de fournir en tout temps aux assujettis des prestations d'élimination des déchets urbains (prestation de base fixe). Les maisons et appartements inoccupés (p. ex. maisons de vacances) bénéficient aussi de cette prestation.

Le règlement sur les déchets devrait prévoir des dispositions précises concernant l'assujettissement à la taxe de base lorsque l'adresse d'une petite entreprise est identique à celle d'un ménage⁴⁷. L'attribution d'un éventuel numéro d'IDE peut servir à distinguer un ménage d'une entreprise (voir 3.1.2).

5.2.3 Critères de calcul des taxes

La loi prescrit que le montant des taxes doit être calculé en fonction du type et de la quantité de déchets remis (art. 32a, al. 1, let. a, LPE). En outre, les bases de calcul des taxes sur les déchets doivent être transparentes et compréhensibles pour les producteurs de déchets. C'est pour cette raison que l'art. 32a, al. 4, LPE énonce que les collectivités concernées doivent les rendre accessibles au public.

Le choix des critères de calcul doit tenir compte des coûts de gestion, d'infrastructure et d'exploitation. Pour la taxe de base, il convient en particulier de créer le moins de catégories possible afin de réduire au minimum les coûts de mutation et de gestion.

*Prise en compte des
coûts de gestion*

Calcul de la taxe à la quantité

La taxe à la quantité tient compte de la quantité de déchets effectivement remis. Elle se calcule d'après le *volume* (p. ex. sac, conteneur) ou d'après le *poids* des déchets remis. Pour des raisons pratiques, le calcul de la quantité de déchets selon le volume est aujourd'hui largement répandu, particulièrement pour les ordures (taxe au sac). Les déchets provenant d'*entreprises* sont dans la pratique taxés d'après le volume et d'après le poids. Avec le développement de la technique, les déchets ménagers seront toujours davantage taxés au poids (p. ex. utilisation de systèmes de saisie du poids avec identification). La taxe à la quantité peut prendre une désignation spécifique selon le type de déchets remis, par exemple, taxe sur les ordures, taxe sur les déchets encombrants ou taxe sur les déchets verts⁴⁸.

Calcul de la taxe de base

La taxe de base n'est pas directement proportionnelle à la quantité de déchets remis. Son calcul sur la base de critères précis permet néanmoins

47 Voir également à ce propos l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_677/2010 du 2 mars 2011

48 Dans la présente aide à l'exécution, le terme « déchets verts » est utilisé comme synonyme de « déchets végétaux ». La taxe perçue sur ces déchets est quant à elle qualifiée de « taxe sur les déchets verts ».

d'établir un certain lien indirect avec la quantité de déchets remis⁴⁹. Les critères de calcul applicables aux ménages et aux entreprises sont nombreux. Pour les *ménages*, la taxe de base peut se calculer, par exemple, par habitant, par surface habitable, par nombre de pièces, par type de bien immobilier (maison individuelle, appartement) ou par volume du bien considéré ou encore par ménage en tant que tel. Pour les *entreprises*, on peut retenir le nombre d'employés, le volume du bâtiment, la surface d'exploitation ou commerciale, la branche, l'entreprise en tant que telle ou l'unité opérationnelle. À ce titre, il convient de relever qu'une taxe de base uniforme par ménage ne peut être considérée comme suffisante que si elle est combinée à une taxe à la quantité pour les déchets verts (voir 5.3).

5.2.4 Calcul du montant des taxes

L'art. 32a LPE dispose que les taxes doivent couvrir les coûts de l'élimination des déchets. On considère que les taxes sur les déchets répondent à cet objectif lorsque leurs recettes couvrent l'intégralité des coûts de l'élimination des déchets urbains. En d'autres termes, les modalités du calcul du montant des taxes doivent tenir compte du principe de couverture des coûts. En vertu de ce principe, le produit total des taxes ne doit pas, à moyen terme, être supérieur aux coûts totaux, ou alors les dépasser dans une moindre mesure seulement (voir également 5.2.5).

Calcul de la taxe à la quantité

La taxe à la quantité est généralement perçue pour couvrir les coûts d'élimination variables d'un type de déchets déterminé (p.ex. ordures, déchets encombrants ou déchets verts). Ainsi, la taxe sur les ordures devrait couvrir l'intégralité des coûts résultant de la collecte, du transport et du traitement de ces déchets. En fixant les modalités de la taxe à la quantité, il est essentiel de veiller à réduire au minimum les effets secondaires de la taxe, comme le tourisme des déchets, l'élimination illégale de déchets ou les mélanges de déchets, qui ont pour conséquence de souiller des déchets collectés séparément. Pour cette raison, il est recommandé de limiter le montant de cette taxe. En principe, cela est uniquement possible lorsque la taxe à la quantité est combinée avec une taxe de base.

Calcul de la taxe de base

Les recettes de la taxe de base devraient, pour l'essentiel, couvrir les coûts fixes (p.ex. mise à disposition, entretien et assainissement de points de collecte) et les coûts de l'élimination des déchets collectés séparément pour lesquels il n'est pas prélevé de taxes à la quantité (p.ex. papier). Les coûts liés aux tâches administratives et aux tâches de communication à la population peuvent également être financés par ces recettes. En plus d'assurer la couverture des coûts et de promouvoir les collectes séparées, la taxe de base

⁴⁹ Le principe d'équivalence ne s'applique que partiellement en ce qui concerne les taxes de base; voir Cour Suprême SH dans URP 2002, p. 792.

a aussi pour but d'atténuer les effets négatifs de la taxe à la quantité (maintien de la taxe à la quantité à un niveau acceptable).

5.2.5 Adaptation du montant de la taxe

Les recettes provenant des taxes doivent couvrir les coûts de l'élimination des déchets urbains. Les coûts de logistique et de valorisation ainsi que le produit de la vente de matières recyclables peuvent toutefois fluctuer au fil du temps (voir 4.1.3). Pour cette raison, les recettes des taxes ne doivent pas obligatoirement couvrir exactement, tous les ans, les coûts de l'élimination des déchets (compte de gestion des déchets équilibré). Un *taux de couverture des coûts* de 100 % devrait toutefois être atteint à moyen terme, à savoir en l'espace de cinq à dix ans.

Couverture des coûts à moyen terme

Du fait de la *constitution de réserves*, le préfinancement d'investissements futurs au titre de l'entretien, de l'assainissement ou du remplacement d'installations d'élimination et de l'optimisation de l'exploitation ou encore de l'adaptation de celles-ci aux exigences légales passe généralement par une augmentation préalable des taxes sur les déchets. Selon le type d'investissement prévu, il y a lieu de procéder à un relèvement de la taxe de base ou de la taxe à la quantité. Ainsi, l'assainissement prévu d'un point de collecte, par exemple, peut s'accompagner d'une augmentation du montant de la taxe de base.

Constitution de réserves pour investissements à venir

Les réserves excédentaires constituées au moyen des recettes des taxes sur les déchets peuvent être réduites par une baisse de celles-ci. Les recettes des taxes sont destinées à une affectation précise et peuvent être exclusivement utilisées pour financer l'élimination des déchets urbains.

Réserves excédentaires

Le surveillant des prix examine régulièrement l'adaptation du montant de la taxe⁵⁰.

Surveillance des prix

5.2.6 Précisions apportées par la jurisprudence

Les arrêts du Tribunal fédéral en lien avec l'élimination des déchets urbains précisent par ailleurs les éléments suivants. Un résumé des arrêts concernés figure à l'annexe 4.

- Les taxes doivent tenir compte du **type** et de la **quantité** de déchets remis⁵¹. Toutefois, elles ne doivent pas être exclusivement proportionnelles à la quantité de déchets effectivement produite⁵².
- Il est recevable de mettre à la charge des utilisateurs une partie des coûts résultant de la mise à disposition et de l'entretien de l'infrastructure d'élimination des déchets au moyen d'une **taxe indépendante de la quantité** (taxe de mise à disposition) et de la lier à une **taxe dépendant de la quantité**⁵³.

50 Loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (RS 942.20)

51 Art. 32a, al. 1, let. a, LPE; ATF 137 I 257

52 Arrêt du Tribunal fédéral 2P.266/2003 du 5 mars 2004; ATF 138 II 111

53 ATF 129 I 290; arrêt du Tribunal fédéral 2P.223/2005 du 8 mai 2006

-
- Un certain lien doit exister entre la taxe et le **degré de sollicitation** de l'installation d'élimination. Une schématisation peut être admise (p.ex. taxe par surface habitable, par nombre de pièces ou par volume du bâtiment)⁵⁴.
 - Les taxes doivent avoir une **fonction incitative**, contribuer à réduire au minimum la quantité de déchets et encourager la collecte séparée des déchets recyclables⁵⁵.
 - Même si elles répondent au principe de couverture des coûts, les taxes ne sauraient être fixées de manière à **porter préjudice à une élimination dans le respect de l'environnement**, des taxes trop élevées pouvant, par exemple, encourager une élimination inadéquate des déchets⁵⁶.
 - Le Tribunal fédéral⁵⁷ constate régulièrement que les coûts indépendants de la quantité (coûts fixes) représentent en général environ un tiers du total des coûts d'élimination. Aussi le **rapport entre la taxe de base et la taxe à la quantité** devrait-il être d'environ un tiers deux tiers⁵⁸. Il est possible de déroger à ce principe dans des cas exceptionnels dûment fondés⁵⁹.
 - La taxe de base peut être mise à la charge des **propriétaires d'immeubles**, même s'ils ne sont pas à l'origine de ces déchets, puisqu'ils peuvent la répercuter sur les locataires qui remettent des déchets à éliminer⁶⁰.
 - Les **coûts de l'élimination des déchets générés par le littering et des déchets provenant de poubelles publiques** peuvent être financés par la taxe de base s'ils ne représentent qu'une part mineure et négligeable de celle-ci⁶¹.
 - Si la **personne responsable de la dissémination de déchets urbains dans l'espace public** ne peut être identifiée (littering ou poubelles publiques), il est permis de considérer comme producteurs des déchets des entreprises ou des personnes plus en amont dans la chaîne de causalité et de mettre les taxes d'élimination à leur charge (p.ex. entreprises de restauration rapide et entreprises analogues, ou organisateurs de manifestations qui génèrent d'importantes quantités de déchets sur la voie publique) dans la mesure où des critères objectivement fondés le permettent⁶².

Commentaire : selon l'arrêt du Tribunal fédéral Ville de Berne (ATF 138 II 111), les coûts de l'élimination de déchets générés par le littering doivent figurer dans le compte de gestion des déchets et être mis à la charge de celui qui produit les déchets au moyen de taxes. Considérant que la pratique actuelle

54 Arrêt du Tribunal fédéral 2P.266/2003, consid. 3.2, du 5 mars 2004; Arrêt du Tribunal fédéral 2C.446/2016, consid. 7, du 24 mai 2016

55 ATF 137 I 257; arrêt du Tribunal fédéral 2P.63/2006 du 24 juillet 2006

56 ATF 137 I 257

57 Avec référence à Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren, dans: DEP 1999, p. 56

58 ATF 137 I 257, 269; arrêt du Tribunal fédéral 2P.266/2003, consid. 3.2., du 5 mars 2004; arrêt du Tribunal fédéral 2P.223/2005, consid. 4.4. et 5.5.1

59 ATF 137 I 257, 269; arrêt du Tribunal fédéral 2P.266/2003, consid. 3.2., du 5 mars 2004; arrêt du Tribunal fédéral 2P.223/2005, consid. 4.4. et 5.5.1

60 ATF 138 II 111 consid. 5.3.4

61 ATF 138 II 111 consid. 5.4.7

62 ATF 138 II 111; voir également à ce propos 5.5

ne propose pas encore de solution juridiquement sûre à ce propos, la présente aide à l'exécution ne contient pas de recommandations sur le sujet⁶³.

5.3 Mode de taxation recommandé

Le mode de taxation indiqué dans le tableau 3 est recommandé pour financer l'élimination des déchets selon le principe de causalité. Il prévoit une combinaison de la taxe de base et de la taxe à la quantité aussi bien pour les ménages comme pour les entreprises⁶⁴ comptant moins de 250 postes à plein temps. Des éléments d'un règlement communal sur les déchets figurent à l'annexe 1.

Tableau 3

Mode de taxation recommandé

Mode de taxation recommandé		
Taxe de base combinée avec des taxes à la quantité		
	Taxe de base	Taxes à la quantité
Entités assujetties	<ul style="list-style-type: none"> ménages entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps 	<ul style="list-style-type: none"> ménages entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps
Critères de calcul	<ul style="list-style-type: none"> par ménage ou par taille du ménage par entreprise ou unité opérationnelle ou par taille de l'entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> par volume ou par poids des déchets remis
Coûts financés	<ul style="list-style-type: none"> coût d'entretien de l'infrastructure d'élimination coût de l'élimination des déchets collectés séparément et non taxés à la quantité coûts liés aux tâches d'information de la population* 	<ul style="list-style-type: none"> coût de l'élimination des ordures coût de l'élimination des déchets encombrants coût de l'élimination des déchets verts
Taux de couverture des coûts à atteindre	30 à 50 %	50 à 70 %

* Pour autant qu'une base légale correspondante existe sur le plan communal ou cantonal.

Pour occasionner le minimum de travail administratif, nous recommandons une taxe de base uniforme par ménage ou un calcul selon la taille du ménage (p. ex. nombre de pièces, surface habitable ou volume du bâtiment). En outre, une taxe de base par entreprise ou par unité opérationnelle ou d'après sa taille est considérée comme pertinente (p. ex. nombre d'employés ou volume du bâtiment). Ces recommandations relatives au mode de calcul de la taxe de base prennent en considération que des taxes à la quantité sont perçues pour les ordures, les déchets encombrants et les déchets verts.

Taxe de base

63 Voir 3.4 pour ce qui est des déchets urbains dans l'espace public (littering et poubelles publiques) et 5.5 pour ce qui est des écarts autorisés par rapport à un financement selon le principe de causalité

64 Voir explications sous 3.1.2 s'agissant des administrations publiques

La collecte, la logistique et le traitement des ordures génèrent des coûts importants. La taxe sur les ordures calculée d'après le volume (p. ex. sac, conteneur) ou le poids permet de mettre ces coûts directement à la charge de ceux qui les génèrent. Pour la taxe au sac, nous préconisons un calcul linéaire du montant de la taxe pour les différentes catégories de sacs (17, 35, 60 ou 110 litres), car le poids des déchets remis dans une même catégorie de sacs peut varier. Dans les communes qui constatent que les sacs de petit volume présentent une densité de déchets nettement plus élevée que celle des sacs de volume supérieur, il peut être utile d'introduire une taxe dégressive ; autrement dit, plus le volume d'un sac est grand, plus la taxe prélevée par litre de déchets est basse.

*Taxe à la quantité
sur les ordures*

Il est recommandé de prélever des taxes sur les déchets encombrants et des taxes sur les déchets verts pour couvrir le coût de leur élimination. Le coût d'élimination de ce type de déchets ainsi que les quantités à éliminer, particulièrement en ce qui concerne les déchets verts, sont en effet comparables à ceux des ordures. Pour ne pas nuire à l'effet incitatif – à savoir la collecte séparée des déchets valorisables –, le montant des taxes applicables à d'autres fractions (p. ex. déchets verts, matières plastiques) devrait être inférieur à la taxe sur les ordures.

*Taxe à la quantité
sur les déchets
encombrants et les
déchets verts*

Par ailleurs, l'application d'une taxe à la quantité pour les déchets verts est conforme au principe d'un financement des coûts selon le principe de causalité étant donné que la quantité de déchets verts produite varie considérablement en fonction de la situation de logement. En effet, les maisons individuelles sont à l'origine d'une quantité de déchets verts nettement plus importante que les appartements. Si les coûts induits sont exclusivement couverts par des taxes de base, la quantité de déchets verts produite n'a pas d'influence sur le montant de la taxe. Dans ce cas, il faudrait au moins moduler la taxe de base des ménages selon le type de bien immobilier (p. ex. maison individuelle ou appartement, avec/sans jardin).

Par principe, la taxe de base devrait couvrir les coûts fixes et la taxe à la quantité les coûts variables (voir 5.2.4)⁶⁵. On sait par expérience qu'il est difficile d'imputer de manière précise certains coûts à la taxe de base ou à la taxe à la quantité ou encore de séparer rigoureusement les coûts d'élimination fixes et variables. Les communes ont des approches différentes en la matière. Les taxes à la quantité devraient toutefois couvrir au minimum les coûts réputés variables. Une couverture des coûts totaux de 50 à 70% au moyen de taxes à la quantité est réaliste du point de vue de la pratique. En appliquant une taxe à la quantité aux ordures, aux déchets encombrants et aux déchets verts, le taux de couverture recommandé peut être atteint. Les coûts restants peuvent être couverts au moyen de la taxe de base.

*Rapport entre la
taxe de base et la
taxe à la quantité
et couverture des
coûts totaux*

⁶⁵ Veronika Huber-Wälchli, Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen durch kostendeckende und verursacher-rechte Gebühren, dans: DEP 1999, p. 56; Ursula Brunner, commentaire de l'art. 32a LPE, n° 83

Avantages du mode de taxation recommandé

- Ce mode de taxation répond aux exigences d'un financement selon le principe de causalité visé à l'art. 32a LPE et est largement accepté par la population du fait de son aspect pratique.
- Appliquer une taxe à la quantité aux ordures incite à trier les déchets urbains et à privilégier une valorisation des fractions recyclables.
- Prélever une taxe à la quantité sur les déchets verts est conforme au principe de causalité puisque la taxe est proportionnelle à la quantité de déchets produite (celle-ci étant susceptible de varier considérablement selon la situation de logement).
- La taxe de base préconisée dans le cadre de ce modèle permet de répartir les coûts de mise à disposition et d'entretien de l'infrastructure de collecte et de valorisation des déchets entre tous les détenteurs potentiels de déchets, indépendamment de la sollicitation des prestations d'élimination.

Inconvénients du mode de taxation recommandé

- Des effets indésirables tels que dépôts illégaux, tourisme des déchets ou baisse de la qualité des déchets collectés séparément qui ne sont pas soumis à la taxe à la quantité peuvent apparaître.
- Une charge de travail supplémentaire due au contrôle de l'élimination et du financement corrects des déchets peut survenir. Elle implique, par exemple, de rechercher les détenteurs de déchets qui n'ont pas été correctement éliminés (p. ex. contrôle des sacs poubelle non munis d'une marque prouvant le paiement des taxes).

5.4 Autres modes de taxation

Il a déjà été mentionné précédemment que les cantons et leurs communes disposent d'une grande marge d'appréciation en matière de financement de l'élimination des déchets urbains. Elles peuvent notamment choisir le mode de taxation, les critères de calcul et le montant des taxes. Un mode de taxation est réputé conforme dès lors qu'il répond aux exigences de l'art. 32a LPE et tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Financement de l'élimination des déchets uniquement par des taxes à la quantité conforme au principe de causalité

Les taxes à la quantité répondent aux exigences d'un financement selon le principe de causalité. Il est ainsi possible de financer les coûts de l'élimination des déchets urbains exclusivement au moyen de taxes à la quantité (selon le volume ou selon le poids). Ce mode de taxation est toutefois déconseillé pour les raisons suivantes.

- Faute de taxe de base, les taxes à la quantité peuvent s'avérer élevées et risquent d'accentuer des problèmes tels que le tourisme des déchets et les dépôts illégaux de déchets.

-
- La taxe sur les ordures peut atteindre un montant élevé, tout particulièrement lorsque le mode de taxation ne prévoit pas d'autres taxes à la quantité (p. ex. taxe sur les déchets verts ou taxe sur les déchets encombrants).
 - Une couverture stable des coûts d'élimination des déchets urbains peut être difficile à atteindre dans les communes à vocation touristique en raison, notamment, des fluctuations saisonnières de la quantité de déchets (bâtimens non occupés en permanence).

Financement de l'élimination des déchets uniquement par des taxes de base non conforme au principe de causalité

Un financement de l'élimination des déchets urbains uniquement par des taxes de base ne tient compte ni du type ni de la quantité de déchets levés et n'est donc pas conforme au principe de causalité au sens de l'art. 32a LPE. C'est également ce qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle un mode de taxation prévoyant une taxe de base forfaitaire par ménage ou par entreprise, mais pas de taxes complémentaires en lien avec la quantité de déchets (taxe à la quantité) n'est pas conforme au principe de causalité⁶⁶.

5.5 Dérogations autorisées à un financement conforme au principe de causalité

Par principe, il n'est pas permis de financer l'élimination des déchets urbains uniquement au moyen des taxes de base ou même des impôts. Conformément à l'art. 32a LPE et à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est toutefois exceptionnellement possible de déroger à ce principe et de financer l'élimination des déchets au moyen des recettes fiscales dans les trois cas de figure suivants.

- **Absence de compte détaillé de gestion des déchets** : lorsque le compte de gestion des déchets n'est pas détaillé, il est impossible de différencier les coûts de l'élimination des déchets urbains des autres coûts à la charge de la collectivité (p. ex. au titre de l'entretien des routes ou des eaux usées)⁶⁷. Il est alors permis de recourir à un financement par le produit des impôts, à hauteur toutefois de 30 % au maximum des coûts totaux de l'élimination des déchets. En raison, notamment, de la mise en œuvre du MCH, les comptes de gestion des déchets non détaillés et, partant, les possibilités de recourir au produit des impôts deviendront de plus en plus rares.
- **Mise en danger du principe de l'élimination des déchets dans le respect de l'environnement** : conformément à l'art. 32a, al. 2, LPE, il est exceptionnellement possible de s'écarter de la norme selon laquelle les taxes doivent

66 ATF 137 I 257

67 ATF 137 I 257

couvrir les coûts et être conformes au principe de causalité lorsque ces mesures compromettent l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement. En l'occurrence, le Tribunal fédéral exige une prise de position motivée accompagnée d'exemples concrets⁶⁸. Considérant que la réglementation prévue par la LPE est en vigueur depuis une bonne vingtaine d'années, ce cas de figure ne devrait se présenter que très rarement.

- **Cas particulier des déchets urbains dans l'espace public (littering et poubelles publiques)**: dans la mesure où il n'est ni pertinent ni possible de répercuter proportionnellement, au moyen de taxes séparées, les coûts de l'élimination des déchets générés par le littering et des déchets provenant de poubelles publiques sur ceux qui en sont à l'origine (p. ex. entreprises de restauration rapide ou entreprises analogues, organisateurs de manifestations qui génèrent d'importantes quantités de déchets), la part restante des coûts d'élimination peut être financée par des moyens fiscaux par la collectivité. En effet, en sa qualité de propriétaire foncier, la collectivité doit aussi être considérée comme étant à l'origine (de manière secondaire) des déchets puisque ceux-ci sont abandonnés sur les terrains lui appartenant. Des produits fiscaux peuvent être utilisés pour couvrir les coûts (voir 3.4)⁶⁹.

68 ATF 137 I 257

69 ATF 138 II 111 consid. 4.3.6, 5.4.6, 5.4.8 et 6

6 Recommandations pour la pratique

6.1 Améliorations écologiques et économiques

6.1.1 Collaboration entre les communes

Une collaboration entre les communes (sous la forme de groupements intercommunaux) est essentiellement recommandée pour des raisons de coûts et d'efficacité. Une régionalisation du système d'élimination des déchets permet d'exploiter des synergies sur le plan de la logistique, de l'élimination des déchets et du travail administratif. Des exemples montrent que les communes qui collaborent entre elles réalisent des économies de 15 à 40 % par rapport à celles qui font cavalier seul⁷⁰.

Avantages d'une collaboration

- La planification de la collecte et du transport des déchets peut être améliorée : exploitation de synergies, réduction des émissions.
- La taxe sur les ordures (uniformisation de la taxe à la quantité, selon le volume ou le poids) peut être harmonisée au niveau régional, ce qui permet de réduire le tourisme des déchets.
- Il est possible de négocier plus professionnellement avec les entreprises d'élimination des déchets (p. ex. UIOM, entreprises de recyclage du verre, du papier, etc.).
- Les frais d'administration et d'information sont moins élevés.
- Les points de collecte séparée de chaque commune sont utilisés par l'ensemble de la population de la région rattachée au système d'élimination ; ainsi, moins de contrôles se révèlent nécessaires en ce qui concerne l'utilisation des points de collecte par des personnes non autorisées.
- Des solutions d'élimination peuvent être trouvées pour des déchets présents en moindre quantité qui, à l'échelle d'une commune, ne vaudraient pas la peine d'être exploités.

6.1.2 Collaboration entre les pouvoirs publics et les entreprises privées

La collaboration entre les entreprises privées et les collectivités publiques a fait ses preuves dans bien des cas, en particulier en ce qui concerne les déchetteries, la logistique de collecte et la valorisation des déchets. Au niveau de l'exploitation proprement dite et du recyclage des déchets, une utilisation plus efficace des véhicules et de l'infrastructure (par regroupement des quantités) permet souvent de réaliser des économies d'échelle plus intéressantes et d'exploiter des synergies. Par ailleurs, la création, en accord avec la branche du commerce, de centres de collecte communaux à proximité des centres commerciaux (p. ex. pour le verre) peut être intéressante, la

⁷⁰ Données non publiées de 2014 du groupement intercommunal Recycling, Entsorgung, Abwasser Luzern

population ayant ainsi moins de chemin à parcourir pour se débarrasser des matières à recycler.

6.1.3 Contrôle des résultats et benchmarking

Pour contrôler la rentabilité de l'élimination des déchets urbains et repérer les potentiels d'économies, il est recommandé de tenir un décompte d'exploitation (voir 4.4) et de déterminer des indicateurs de l'élimination des déchets urbains (voir 4.5). Les indicateurs permettent, d'une part, de procéder à une évaluation interne des coûts et des prestations (p. ex. réalisation d'objectifs, variations par rapport aux exercices précédents) et, d'autre part, de réaliser des comparaisons avec des communes au profil similaire (p. ex. coûts comparativement plus bas ou plus élevés, possibilités d'amélioration). En économie, la comparaison systématique et permanente des produits, des prestations et des procédures d'une entreprise avec ceux d'autres entreprises est appelée benchmarking.

6.2 Motivation et information de la population

L'acceptation de l'offre d'élimination des déchets et des taxes y afférentes est le préalable à un système d'élimination des déchets pleinement fonctionnel. Il est recommandé d'informer régulièrement la population des prestations d'élimination existantes (p. ex. tournées de ramassage, points de collecte) et des autres possibilités d'élimination (p. ex. obligation de reprise pour les commerces), des quantités de déchets générées et des coûts de l'élimination des déchets. Il est important également de parler des avantages et des inconvénients écologiques des collectes séparées et du problème que constitue l'élimination illégale de déchets. Pour conserver un système d'élimination de qualité, il est primordial d'effectuer un travail de sensibilisation auprès de la population, des entreprises et des écoles et d'informer les nouveaux arrivants dans une commune (p. ex. informations culturelles) afin que la qualité de l'élimination des déchets soit maintenue, voire augmentée, et que la quantité de déchets puissent à plus long terme être réduite.

Les moyens d'information suivants se sont notamment révélés efficaces : calendrier de levée des déchets, sites Internet, newsletters, affiches, notices explicatives, numéro vert, services de rappel (p. ex. par SMS, courriels, applications).

6.3 Gestion de l'élimination illégale de déchets

On parle d'élimination illégale lorsque le détenteur se débarrasse négligemment de petites quantités⁷¹ de déchets sur la voie publique (littering), qu'il

⁷¹ Les communes peuvent retenir comme valeur indicative des déchets dont le volume dépasse la contenance d'un sac poubelle de 35 litres.

abandonne ses déchets intentionnellement dans l'espace public (p ex. en forêt et à des points de collecte libres d'accès) ou qu'il les incinère dans sa cheminée ou en plein air. Un dépôt illégal (p. ex. sac poubelle, vieux téléviseur et pneu usagers) se distingue du littering par le fait qu'il porte sur une quantité plus importante de déchets (voir 4.1.2).

Pour prévenir l'élimination illégale de déchets, il convient :

- d'informer régulièrement la population des possibilités d'élimination, des conséquences de l'élimination illégale et des avantages écologiques et économiques de l'élimination des déchets en toute légalité (voir 6.2);
- d'instaurer un mode de financement propre à freiner l'élimination illégale (p. ex. réduction de la taxe à la quantité en prélevant une taxe de base);
- d'aménager les structures d'élimination et leur exploitation en fonction des besoins des utilisateurs;
- d'informer la population des conséquences pénales d'une élimination illégale de déchets et de créer un service dédié à l'observation de cette pratique.

L'expérience a montré que l'élimination illégale de déchets n'est pas une conséquence directe de la taxe au sac; le phénomène existe dans les mêmes proportions aussi bien dans les communes qui ont introduit une taxe au sac que dans les autres⁷².

En vertu de l'art. 61, al. 1, LPE, sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus celui qui, intentionnellement, aura incinéré des déchets ailleurs que dans des installations d'élimination (let. f) ou qui, intentionnellement, aura stocké définitivement des déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée autorisée (let. g). Celui qui agit par négligence sera pour sa part puni d'une amende de 10 000 francs au plus⁷³. En outre, certains cantons ont rendu punissable le littering dans leurs lois cantonales.

72 Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) 2003: La taxe au sac vue par la population et les communes, Cahier de l'environnement n° 357, Berne; Ökozentrum Bern 2000: Ausmass und Ursachen des Litterings aus Sicht der Bevölkerung, Berne

73 Art. 61, al. 2, LPE en relation avec l'art. 106, al. 1, du code pénal (RS 311.0)

7 Exécution par les cantons

Il incombe aux cantons de faire appliquer l'art. 32a LPE. Les cantons doivent donc veiller à ce qu'un financement de l'élimination des déchets urbains selon le principe de causalité conformément à l'art. 32a LPE soit introduit sur leur territoire.

En vertu de l'art. 32a, al. 2, LPE, les cantons peuvent tolérer un mode de financement non conforme au principe de causalité lorsque le recours à un mode conforme à ce principe menacerait l'élimination écologique des déchets. Si les communes concernées ne constituent pas, pour les cantons, des exceptions au sens de l'art. 32a, al. 2, LPE ou des autres dérogations visées sous 5.5, et qu'elles ne prennent pas les mesures requises durant le délai utile, les cantons sont tenus d'agir. Ceux-ci doivent soit élaborer les bases légales nécessaires pour assurer le financement de l'élimination des déchets urbains conformément au principe de causalité, soit exercer un droit de surveillance à l'égard de ces communes, en les sommant de se conformer à leurs obligations dans le délai imparti. En dernier recours, les cantons ont la possibilité de se charger des tâches d'exécution en lieu et place des communes.

Glossaire

Autres déchets soumis à contrôle

Déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent, en raison de leur composition ou de leurs propriétés physico-chimiques ou biologiques, un nombre restreint de mesures techniques particulières et un ensemble de mesures organisationnelles même en cas de mouvements à l'intérieur de la Suisse (art. 2, al. 2, de l'ordonnance sur les mouvements de déchets [OMoD]). Exemple : câbles électriques usagés, véhicules hors d'usage, pneus usagés ou encore bois usagé.

Benchmark

En gestion d'entreprise, processus consistant à comparer systématiquement et en continu des produits, des prestations et des procédures d'une entreprise donnée avec ceux d'autres entreprises sur le plan qualitatif ou quantitatif.

Biodéchets

Déchets d'origine végétale, animale ou microbienne (art. 3, let. d, OLED).

Collecte par apport

Système dans lequel les détenteurs apportent leurs déchets à un point de collecte mis à leur disposition.

Collecte par ramassage

Système dans lequel un service de collecte ramasse les déchets en porte-à-porte.

Concession

Droit accordé à une entreprise privée d'exercer une activité relevant du monopole légal des pouvoirs publics.

Contribution anticipée de recyclage (CAR)

Contribution reposant sur un accord de branche volontaire comprise dans le prix de vente d'un produit pour financer l'élimination ultérieure de celui-ci.

Déchets

Choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public (art. 7, al. 6, LPE).

Déchets encombrants

Déchets urbains combustibles qui, du fait de leur taille ou de leur forme (caractère encombrant), ne peuvent pas être éliminés au moyen des poubelles usuelles (p. ex. sac poubelle).

Déchets spéciaux

Déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent, en raison de leur composition ou de leurs propriétés physico-chimiques ou biologiques, un ensemble de mesures techniques ou organisationnelles particulières même en cas de mouvements à l'intérieur de la Suisse (art. 2, al. 2, OMoD). Exemples : piles, solvants ou médicaments périmés, peintures et vernis.

Déchets urbains

Déchets produits par les ménages ainsi que ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions (art. 3, let. a, OLED).

Déchets verts (déchets végétaux)

Déchets provenant de jardins et de parcs, comme de la taille d'arbres, de branchages, d'herbe, de feuillages (à l'exception des balayures de la voirie).

Déchets-marchandises

Déchets combustibles ne relevant pas du monopole d'élimination des pouvoirs publics, généralement livrés directement par le détenteur à une usine d'incinération des ordures ménagères.

Détenteur de déchets

Personne physique ou morale qui possède des déchets.

Détenteur

Voir détenteur de déchets

Élimination

Valorisation ou stockage définitif des déchets ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, le transport, le stockage provisoire et le traitement (art. 7, al. 6^{bis}, LPE).

Élimination obligatoire

Devoir de la collectivité publique d'assurer l'élimination des déchets urbains.

Entreprise d'élimination

Entreprise qui reçoit les déchets à éliminer.

Impôt

Taxe publique due inconditionnellement.

Installations d'élimination des déchets

Installations où des déchets sont traités, valorisés ou stockés définitivement ou provisoirement; sont exceptés les sites de prélèvement de matériaux où les matériaux d'excavation et de percement sont valorisés. (art. 3, let. g, OLED).

Installation d'incinération

Installation de traitement thermique des déchets avec apport d'air (p.ex. usine d'incinération des ordures ménagères UIOM).

Littering

Action consistant à abandonner ou à jeter négligemment de petites quantités de déchets urbains sur la voie publique et de ne pas utiliser les poubelles ou points de collecte prévus à cet effet.

Monopole de l'élimination des déchets

Droit exclusif de la collectivité publique de pratiquer l'élimination des déchets urbains ou de confier cette tâche à des tiers.

Ordures

Déchets mélangés, ne pouvant pas faire l'objet d'une valorisation matière, générés par des ménages et des entreprises et destinés à être incinérés.

Ordures ménagères

Déchets mélangés, ne pouvant pas faire l'objet d'une valorisation matière, générés par des ménages et destinés à être incinérés.

Point de collecte

Installation de réception de déchets collectés séparément.

Principe de causalité

Principe du droit de l'environnement énonçant que le coût des mesures de protection de l'environnement est à la charge des auteurs de nuisances⁷⁴.

Recyclage

Voir Valorisation matière

Taxe

Contre-prestation pour un acte officiel requis par l'assujetti ou pour le recours à une installation publique. Elle doit couvrir totalement ou partiellement les coûts que l'accomplissement de l'acte officiel ou du recours à l'institution génère pour la collectivité publique.

Taxe à la quantité

Taxe calculée en fonction du type et de la quantité de déchets et de la fréquence de sollicitation des prestations d'élimination. La quantité de déchets se mesure d'après le volume (taxe au sac) ou d'après le poids.

⁷⁴ Art. 2 LPE (applicable à l'ensemble du droit de l'environnement) et art. 32a LPE (applicable aux déchets urbains en particulier)

Taxe au sac

Taxe à la quantité calculée d'après le volume des déchets ; elle est largement pratiquée pour l'élimination des ordures ménagères (voir taxe à la quantité).

Taxe d'élimination anticipée (TEA)

Taxe reposant sur une base légale, comprise dans le prix de vente d'un produit pour couvrir les coûts d'élimination ultérieurs. La TEA est prescrite par la Confédération pour certains déchets (bouteilles en verre pour boissons, piles).

Taxe de base

Taxe prélevée pour l'élimination des déchets urbains, indépendamment du type et de la quantité de déchets éliminés et de la fréquence d'utilisation de la prestation.

Traitement

Toute modification physique, biologique ou chimique des déchets (art. 7, al. 6^{bis}, LPE).

Traitement thermique

Traitement des déchets à des températures suffisamment élevées pour détruire les substances dangereuses pour l'environnement ou les lier physiquement ou chimiquement par minéralisation (art. 3, let. l, OLED).

Valorisation matière

Mode de traitement des déchets, également appelé recyclage, consistant à tirer parti des caractéristiques matière des déchets. Le procédé consiste à collecter séparément certaines matières ou déchets ou à les trier ultérieurement, à les traiter et à les réintroduire dans le circuit économique sous la forme de matières premières secondaires ou de produits secondaires.

Valorisation thermique (valorisation énergétique)

Utilisation de déchets en remplacement de sources d'énergie traditionnelles pour produire de l'électricité et de la chaleur. Synonyme valorisation énergétique.

Index

Abréviations

al.

alinéa

art.

article

ATF

arrêt du Tribunal fédéral

CAR

contributions anticipées de recyclage

ch.

chiffre

Cst.

Constitution

IDE

numéro d'identification

let.

lettre

LPE

loi sur la protection de l'environnement

MCH

modèle comptable harmonisé

OFEFP

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (aujourd'hui OFEV)

OFS

Office fédéral de la statistique

OLED

ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets

OMoD

ordonnance sur les mouvements de déchets

ORRChim

ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques

OTD

ordonnance sur le traitement des déchets (remplacée par l'OLED)

TAE

taxe d'élimination anticipée

UIOM

usine d'incinération des ordures ménagères

Figures

Figure 1

Arbre de décision concernant la distinction entre déchets urbains et « autres déchets » provenant d'entreprises et d'administrations publiques 20

Figure 2

Champ d'application de l'aide à l'exécution de l'art. 32a LPE 23

Figure 3

Taxe de base et taxe à la quantité 40

Tableaux

Tableau 1

Présentation, à titre d'exemple, de la structure des coûts d'une commune 34

Tableau 2

Exemple de plan comptable selon le MCH2 35

Tableau 3

Mode de taxation recommandé 45

Annexe 1 : Articles-types de règlement communal sur les déchets

Remarques générales

La législation suisse en matière de déchets se fonde sur la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et sur l'ordonnance sur les déchets (OLED). La mise en œuvre de cette législation est du ressort des cantons. Les cantons intègrent les prescriptions fédérales dans leur législation cantonale et, généralement, confient aux communes le soin de les exécuter. Quant aux communes, elles sont chargées de préciser l'organisation, les compétences, les devoirs, les taxes, etc. dans des règlements et des ordonnances au niveau communal.

Un règlement sur les déchets permet de définir les principes de l'élimination des déchets, les compétences et les modalités de la taxation. Les modifications de règlement sont, en principe, votées par le peuple. Les dispositions détaillées de l'élimination des déchets peuvent être réglées dans une ordonnance sur les déchets, qui peut être adaptée par l'organe exécutif si nécessaire.

Le **règlement communal sur les déchets** peut présenter la structure suivante (exemple).

Chapitre 1 : Dispositions générales

- Art. 1 Champ d'application
- Art. 2 Compétence
- Art. 3 Principes de la gestion des déchets
- Art. 4 Types de déchets, définitions
- Art. 5 Tâches de la commune
- Art. 6 Devoirs des détenteurs de déchets

Chapitre 2 : Organisation de l'élimination publique des déchets

- Art. 7 Ramassage des ordures et collectes séparées
- Art. 8 Ayants droit
- Art. 9 Récipients et remise des déchets
- Art. 10 Cas particuliers
- Art. 11 Information et sensibilisation

Chapitre 3 : Financement

- Art. 12 Financement
- Art. 13 Couverture des coûts et équivalence
- Art. 14 Taxes
- Art. 15 Obligation de payer les taxes
- Art. 16 Détermination des taxes

Chapitre 4 : Exécution et dispositions d'exécution

- Art. 17 Exécution
- Art. 18 Dispositions d'exécution

Chapitre 5 : Dispositions pénales et dispositions finales

- Art. 19 Dispositions pénales
- Art. 20 Voies de droit
- Art. 21 Contrôles et imputation des coûts
- Art. 22 Exécution de tâches par des tiers
- Art. 23 Entrée en vigueur

Articles-types

Quelques articles-types sont proposés ci-après à titre d'exemples dans l'éventualité d'une révision ou d'une refonte des règlements communaux sur les déchets sur la base des nouvelles dispositions de l'OLED. Ces articles s'inscrivent dans les chapitres « Dispositions générales » et « Financement » du règlement sur les déchets proposé ci-dessus.

Les articles-types se fondent sur le modèle de taxation (une combinaison de la taxe de base et de taxes à la quantité) recommandé sous 5.3 de la présente aide à l'exécution relative au financement de l'élimination des déchets. La commune qui souhaite s'appuyer sur les articles-types proposés ci-après est invitée à adapter à ses besoins les passages sur fond gris.

De nombreux cantons mettent à la disposition de leurs communes un exemple de règlement sur les déchets. Les communes concernées sont appelées à se baser en premier lieu sur le modèle fourni par leur canton.

1 Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application

- ¹ Le présent règlement régit la gestion communale des déchets urbains de la commune de [...].
- ² Il s'applique à l'ensemble du territoire de la commune.
- ³ [L'autorité communale compétente] peut autoriser des exceptions pour certains secteurs, zones ou manifestations dans des cas dûment justifiés.
- ⁴ Le règlement s'applique à tous les détenteurs de déchets.

Art. 2 Compétence

- ¹ L'élimination des déchets urbains incombe à la commune.
- ² [L'autorité communale compétente] exécute le présent règlement. Elle édicte à cet effet une ordonnance sur les déchets.
- ³ [L'autorité communale compétente] peut confier totalement ou partiellement l'accomplissement de ses tâches à des tiers.
- ⁴ [L'autorité communale compétente] peut prendre en charge l'élimination des déchets d'entreprises comptant 250 postes à plein temps ou davantage. La commune agit en qualité de prestataire privé sur la base d'un accord entre les parties.

Remarque

L'al. 1 régit le principe du monopole d'élimination et l'obligation des communes d'éliminer les déchets urbains. Des exceptions existent pour certains déchets urbains dont l'élimination incombe au détenteur ou qui doivent être repris par un tiers (p.ex. piles, selon l'annexe 2.15, ch. 5, ORRChim; appareils électriques ou électroniques, selon l'art. 4 OREA). D'autres informations sur le sujet figurent sous 3.3 de l'aide à l'exécution.

Art. 4 Types de déchets, définitions

- ¹ Les déchets urbains sont les déchets produits par les ménages ainsi que ceux qui proviennent d'entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et dont la composition est comparable à celle des déchets ménagers en termes de matières contenues et de proportions. Sont considérés comme des déchets en particulier :
 - a. **les ordures**, qui sont des déchets mélangés non valorisables destinés à être incinérés ;
 - b. **les déchets encombrants**, qui sont des déchets combustibles qui, du fait de leur taille et de leur forme (p. ex. meubles relativement volumineux), ne peuvent pas être éliminés au moyen des récipients couramment utilisés ;

-
- c. les déchets collectés séparément**, qui sont des déchets qui font l'objet d'une valorisation matière ou d'un traitement particulier ;
- d. les déchets spéciaux**, qui sont des déchets qui, pour être éliminés de manière respectueuse de l'environnement, requièrent en raison de leur composition ou de leurs propriétés physico-chimiques ou biologiques un ensemble de mesures techniques ou organisationnelles particulières même en cas de mouvements à l'intérieur du pays. Ces déchets sont énumérés dans l'ordonnance du DETEC concernant les listes pour les mouvements de déchets.

² Les déchets industriels ou d'exploitation désignent les déchets produits par des entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps et qui, du fait de leur composition en termes de matières contenues et de proportions, ne sont pas des déchets urbains ainsi que les déchets d'entreprises comptant 250 postes à plein temps ou davantage indépendamment de leur composition.

Remarque

Concernant l'al. 1 : dès le 1^{er} janvier 2019, les déchets de composition comparable provenant d'entreprises comptant 250 postes à plein temps ou davantage ne seront plus considérés comme des « déchets urbains » (art. 3, let. a et b, et art. 49, al. 1, OLED). Cette libéralisation partielle a pour conséquence que les entreprises concernées devront éliminer les déchets à leurs frais (art. 31c et 32 LPE). Des explications concernant la définition des « déchets urbains », notamment sur la gestion des déchets provenant d'administrations publiques, sont fournies sous 3.1 de l'aide à l'exécution.

Art. 5 Tâches de la commune

- ¹ La commune veille à ce que les déchets urbains soient collectés, évacués et valorisés de manière adéquate et dans le respect de l'environnement ou traités dans des installations publiques.
- ² Elle propose un ramassage régulier des ordures.
- ³ Elle veille à ce que les fractions valorisables des déchets urbains, comme le verre, le papier, le carton, les métaux, les déchets verts, le textile et les huiles usagées provenant des ménages, soient autant que possible collectées séparément et qu'elles fassent l'objet d'une valorisation matière.
- ⁴ Elle peut proposer des ramassages et des points de collecte pour d'autres déchets.
- ⁵ Elle veille à ce que des poubelles adaptées soient placées dans les endroits très fréquentés et les vide régulièrement.

Remarques

Concernant l'al. 1 : s'agissant de l'élimination des déchets spéciaux provenant d'entreprises, la collectivité n'est tenue d'éliminer que les petites quantités (20 kg au maximum par livraison) de déchets spéciaux non liés au type d'exploitation d'entreprises comptant moins de dix postes à plein temps (art. 13, al. 2, let. b, OLED). D'autres informations sur le sujet figurent sous 3.1.2 de l'aide à l'exécution.

Concernant les al. 3 et 4 : l'art. 13, al. 3, OLED énonce les conditions applicables à l'élimination des déchets urbains. Toutes les fractions valorisables des déchets urbains doivent être collectées séparément et faire l'objet d'une valorisation matière dans la mesure de ce qui est possible et judicieux. L'OLED mentionne pour la première fois les déchets verts. D'autres informations sur le sujet figurent au chapitre 2 de l'aide à l'exécution. Cette disposition permet également aux communes de collecter, par exemple, d'autres déchets, comme les déchets plastiques et les briques à boissons. Par conséquent, les catégories de déchets mentionnées à l'art. 13, al. 1, OLED ne sont pas exhaustives et peuvent être complétées par d'autres substances et matières pour autant que leur collecte et valorisation soit possible et pertinente.

Art. 6 Devoirs des détenteurs de déchets

- ¹ Les déchets urbains doivent être remis aux collectes ou aux points de collecte conformément aux prescriptions de la commune.
- ² Si la quantité de déchets urbains collectés séparément par une entreprise de moins de 250 postes à plein temps est nettement supérieure à celle des ménages, [l'autorité communale compétente] peut déléguer l'élimination de ces déchets aux détenteurs. Pour ce qui est des entreprises comptant moins de 250 postes à plein temps, celles-ci peuvent éliminer elles-mêmes ces déchets ou confier cette tâche à des tiers, pour autant que la commune ait été informée au préalable.
- ³ Les déchets industriels ou d'exploitation doivent, pour autant que cela soit possible et pertinent, faire l'objet d'une collecte séparée et d'une valorisation matière. Les coûts de l'élimination de ces déchets sont mis à la charge des détenteurs. Ils ne peuvent être remis lors des collectes et des ramassages publics qu'avec l'autorisation [de l'autorité communale compétente].
- ⁴ Les points de collecte destinés aux déchets collectés séparément ne peuvent être utilisés qu'aux heures indiquées et exclusivement pour éliminer les déchets dans les poubelles prévues à cet effet.

-
- ⁵ Les poubelles publiques sont destinées à recevoir des déchets de petite taille. Il est interdit d'y introduire des sacs à ordures ou d'importantes quantités de déchets.
- ⁶ Il est interdit de brûler des déchets à l'air libre ou dans des fours, des cheminées ou autres. Dans les équipements privés d'une puissance calorifique inférieure ou égale à 40 KW, de type fourneaux, poêles à bois, chauffages à bûches et tout particulièrement cheminées, il est uniquement permis de brûler du bois à l'état naturel ou du bois non traité.
- ⁷ Les déchets naturels provenant de forêts, de champs, de jardins peuvent être brûlés à l'air libre à condition d'être tellement secs qu'ils ne dégagent pratiquement pas de fumée.
- ⁸ Il est interdit d'entreposer ou de laisser traîner des déchets et plein air, que ce soit sur des terrains publics ou privés.
- ⁹ Il est interdit de verser des déchets dans les canalisations.
- ¹⁰ Les déchets spéciaux des ménages doivent être rapportés dans les commerces, à un point de collecte officiel mobile ou fixe, ou à une entreprise autorisée à recevoir des déchets spéciaux.

Remarques

L'al. 1 oblige les détenteurs à disposer leurs déchets de telle façon qu'ils puissent être collectés par les services mandatés à cet effet par les cantons ou à les remettre aux points de collecte définis par ces derniers (art. 31b, al. 3, LPE).

L'al. 2 régleme la gestion des déchets d'entreprises collectés séparément, dont la composition est comparable à celle de déchets ménagers, mais non les proportions et qui, de ce fait, ne peuvent être considérés comme des déchets urbains. D'autres informations sur le sujet figurent sous 3.1 de l'aide à l'exécution.

L'al. 4 constitue la base juridique d'une utilisation ordinaire des points de collecte séparée.

L'al. 5 interdit de se servir des poubelles publiques pour éliminer des déchets urbains courants.

L'al. 6 autorise l'incinération de déchets de bois à l'état naturel et de bois non traité au sens de l'annexe 3, ch. 521, et de l'annexe 5, ch. 31, al. 1, let. a, b et d, de l'ordonnance sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1).

Remarques

L'al. 9 énonce l'interdiction d'éliminer les déchets avec les eaux à évacuer (art. 10, let. a, de l'ordonnance sur la protection des eaux [RS 814.201]).

L'al. 10 traite de la gestion des déchets spéciaux en complément aux dispositions de la LPE, de l'OLED, de l'ORRChim et de la loi cantonale sur les déchets.

3 Financement

Art. 12 Financement

¹ La commune tient une comptabilité séparée pour l'ensemble des charges et des produits en lien avec l'élimination des déchets.

Art. 13 Couverture des coûts et équivalence

¹ Les taxes sont calculées de manière à couvrir intégralement les coûts de l'élimination des déchets urbains, y compris les coûts de construction, d'exploitation, de maintenance, ainsi que les intérêts, l'amortissement des installations d'élimination et les impôts cantonaux.

² Le montant des taxes individuelles doit tenir compte des ressources consacrées à la prestation ainsi indemnisée (principe de l'équivalence) encourager la prévention et la réduction des déchets ainsi qu'une valorisation respectueuse de l'environnement.

Art. 14 Taxes

¹ Les coûts de l'élimination des déchets urbains sont mis à la charge de ceux qui produisent les déchets, ou des détenteurs de déchets, au moyen de taxes couvrant les coûts et conformes au principe de causalité.

² Elles se composent :

- a. d'une taxe de base et
- b. de taxes à la quantité.

³ La taxe de base est calculée [par ménage ou par entreprise]. Elle est due même si l'assujetti ne sollicite aucune prestation de la commune en matière d'élimination des déchets. La commune a la faculté d'adapter la taxe de base en conséquence lorsqu'un ménage ou une entreprise n'utilise pas les prestations d'élimination de la commune ou alors seulement dans une moindre mesure. Les conditions relatives à une diminution de la taxe sont régies par l'ordonnance sur les déchets.

⁴ Les taxes à la quantité sont perçues en fonction du poids ou du volume pour les types de déchets suivants: [ordures], [déchets encombrants], [déchets verts/biodéchets], [autres fractions].

Remarques

Concernant l'al. 3: les communes disposent d'une grande liberté d'appréciation pour le calcul de la taxe de base. Différentes modalités de calcul sont présentées sous 5.2.3 de l'aide à l'exécution. Le terme d'entreprise au sens de l'art. 3, let. b, OLED ne s'applique pas aux administrations publiques (voir 3.1.2).

Concernant les al. 3 et 4: il est conseillé de prélever une taxe de base uniforme par ménage et par entreprise uniquement lorsque le mode de calcul prévoit des taxes à la quantité pour les déchets verts parallèlement à la taxe sur les ordures (voir 5.3). Si les coûts d'élimination des déchets verts sont exclusivement couverts par le biais de taxes de base, la quantité de déchets verts produite n'a pas d'incidence sur le montant de la taxe. Les occupants de maisons individuelles produisent par définition davantage de déchets verts que les personnes vivant en appartements. Pour cette raison, il faudrait introduire, au moins pour les ménages, une taxe de base dégressive selon le type de bien immobilier (p. ex. maison individuelle/appartement, avec ou sans jardin) (voir 5.3).

Art. 15 Obligation de payer les taxes

¹ Sont assujettis à la taxe de base les propriétaires légitimes d'un bien immobilier au moment de la facturation.

² Sont assujettis aux taxes à la quantité les détenteurs de déchets.

³ Sont assujettis à la taxe au poids et à la taxe de pesage les propriétaires légitimes au moment de la facturation.

⁴ Si le conteneur est utilisé par plus d'un usager (ménages, entreprises), le mode de facturation des frais auprès des détenteurs de déchets sera choisi, sur le plan technique ou organisationnel, de façon à refléter les quantités de déchets effectivement produites.

Art. 16 Détermination de la taxe

- ¹ [L'autorité communale compétente] fixe le montant exact et les modalités concrètes de chaque taxe dans l'ordonnance sur les déchets.
- ² Elle réévalue périodiquement le montant de toutes les taxes et fonction des charges budgétisées. Les excédents et les bénéfices des années précédentes sont pris en compte.
- ³ Elle publie les éléments et les chiffres sur lesquels elle se base pour déterminer le montant des taxes.

Remarques

Concernant l'al. 2 : les taxes nécessaires sont déterminées sur la base du budget.

Concernant l'al. 3 : l'accent est mis sur le principe de transparence au sens de l'art. 32a, al. 4, LPE.

Annexe 2 : Recommandations relatives aux taxes sur les déchets encombrants et les déchets verts

Taxe sur les déchets encombrants

Les déchets encombrants sont des déchets urbains combustibles qui, du fait de leur taille ou de leur forme (caractère encombrant), ne peuvent pas être éliminés au moyen des poubelles usuelles (p. ex. sac poubelle). Ils supposent une manutention particulière notamment au moment de la collecte et du transport. Une fois livrés à l'UIOM, ils sont déchetés et rejoignent les autres déchets dans la fosse.

L'organisation de l'élimination des déchets encombrants varie d'une commune à l'autre. Souvent, ces déchets sont ramassés par le service de collecte communal (collecte par ramassage), alors que les petits déchets encombrants peuvent généralement être déposés avec les sacs poubelle. La remise de ces déchets à la déchetterie communale est également répandue (collecte par apport). En outre, certaines communes proposent les deux types de collectes.

Il est recommandé de financer l'élimination des déchets encombrants au moyen de taxes à la quantité. Le montant de la taxe peut être déterminé en fonction du poids, du volume ou du type de ces déchets. Dans la pratique, le calcul de la taxe est illustré au moyen d'exemples dans le calendrier des déchets (p. ex. montant de la taxe pour un matelas). L'utilisation de marques prouvant le paiement des taxes (vignettes) se révèle pertinente dans le cadre de la collecte par ramassage, alors que le paiement sur place est la méthode la plus appropriée pour la collecte par apport. Il est déconseillé de proposer des offres ponctuelles d'élimination des déchets encombrants financées au moyen de la taxe de base. L'expérience montre que ces actions sont souvent abusivement utilisées pour se débarrasser gratuitement de déchets encombrants ou d'autres déchets provenant de ménages.

Taxe sur les déchets verts




Les déchets verts sont des déchets urbains d'origine végétale provenant de ménages et de jardins. Il s'agit par exemple de déchets issus de la taille d'arbres, de branchages ou d'herbe ainsi que d'épluchures. Les déchets verts

doivent être classés parmi les biodéchets, qui comprennent les déchets d'origine végétale, animale ou microbienne. Par conséquent, les déchets alimentaires comme les restes de repas, déchets issus du gaspillage alimentaire inclus (p. ex. viande, pâtes), comptent également parmi les biodéchets.

La collecte communale des déchets verts et des biodéchets est organisée différemment en fonction de la valorisation prévue. Ainsi, seuls des déchets verts (avec ou sans épluchures) peuvent être remis dans des installations de compostage, alors que des déchets verts contenant des restes de repas peuvent être valorisés dans des installations de méthanisation.

Il est recommandé de financer les coûts d'élimination au moyen de taxes à la quantité (voir 5.3). Cette taxe à la quantité est qualifiée de taxe sur les déchets verts dans la présente aide à l'exécution. Les modalités de l'offre d'élimination (p. ex. type de déchets collectés, collecte par ramassage ou par apport, choix des récipients et fréquence de levée ou de ramassage) et de la taxe à la quantité (p. ex. critères de calcul – selon le poids ou le volume –, détermination du montant) doivent tenir compte des caractéristiques locales. Le tableau 4 fournit un aperçu général des systèmes d'élimination des déchets verts collectés par ramassage qui ont fait leurs preuves. Pour ce qui est de la remise de déchets verts dans des déchetteries (collecte par apport), les taxes peuvent être déterminées, comme pour la collecte par ramassage, en fonction du poids ou du volume.

Tableau 4
Systèmes d'élimination éprouvés pour les déchets verts

	Taxe avec vignette annuelle (financement anticipé)		Taxe en fonction du poids (sur facturation)		Taxe en fonction du volume (financement anticipé)	
Système						
Méthode	<ul style="list-style-type: none"> Forfait vignette sur le conteneur pour un nombre illimité de vidages Taxe selon le volume du conteneur 		<ul style="list-style-type: none"> Pesage de la quantité de déchets au moment de vider le conteneur Saisie du poids des déchets et du nom du détenteur au moyen d'une carte à puce apposée sur le conteneur 		<ul style="list-style-type: none"> Vignette en fonction du volume par vidage du conteneur ou par paquet 	
Avantages/ Inconvénients	+	-	+	-	+	-
	<ul style="list-style-type: none"> Facilité de remise pour l'utilisateur Chargement sûr et hygiénique du véhicule collecteur Possibilité d'éviter les émissions olfactives par une levée régulière Prélèvement simplifié des taxes, peu fastidieux sur le plan administratif 	<ul style="list-style-type: none"> Collecte exclusivement des déchets de conteneurs standard ou en combinaison avec une taxe selon le volume Volume du conteneur comme seul critère de détermination de la quantité 	<ul style="list-style-type: none"> Facilité de remise pour l'utilisateur Chargement sûr et hygiénique du véhicule collecteur Saisie de la quantité précise grâce au pesage 	<ul style="list-style-type: none"> Travail important sur le plan administratif et encaissement des taxes fastidieux, avec rappels et mutations 	<ul style="list-style-type: none"> Facilité de remise pour l'utilisateur Prélèvement simplifié des taxes, peu fastidieux sur le plan administratif Saisie du poids en fonction du volume 	<ul style="list-style-type: none"> Chargement du véhicule collecteur fastidieuse pour les paquets Nécessité pour le consommateur de posséder des vignettes Emissions olfactives dues aux longues périodes entre les vidages

L'introduction d'une taxe sur les déchets verts peut entraîner (à court terme) une baisse des quantités collectées. Pour ne pas nuire à l'effet incitatif (voir 5.1), le montant de cette taxe doit être inférieur à celui de la taxe sur les ordures. Dans ce cas, une partie des coûts de l'élimination des déchets verts peut aussi être couverte au moyen de la taxe de base. Par ailleurs, la collecte de déchets verts doit être aménagée de sorte à éviter le plus possible une élimination des déchets illégale et, par exemple, une dissémination et une propagation incontrôlées d'espèces de plantes envahissantes dans l'environnement.

Des instructions précises doivent être données en ce qui concerne la remise des déchets. L'expérience montre que des conteneurs normés conviennent parfaitement. Ils sont certifiés CE et répondent aux critères de sécurité de la Suva.

Annexe 3 : Modèle de décompte d'exploitation et set d'indicateurs

Le modèle de décompte d'exploitation est l'instrument et la condition permettant de déterminer les indicateurs standard liés aux coûts et aux prestations (set d'indicateurs). Le set d'indicateurs est présenté à la fin de cette annexe avec des valeurs-type pour une commune-type de 5000 habitants.

Le modèle de décompte d'exploitation et le set d'indicateurs peuvent être téléchargés sous la forme d'un outil Excel sur le site Internet de l'OFEV www.bafu.admin.ch/financement-dechetsurbains.

Structure formelle du décompte d'exploitation

Le décompte d'exploitation comprend généralement trois niveaux, qui englobent les types de charges, les centres de frais et les postes de coûts. Les types de charges correspondent aux charges et produits figurant dans la comptabilité financière. Les centres de frais correspondent aux différentes fractions de déchets éliminées par la commune. Tous les coûts directement et exclusivement liés à un centre de frais (p. ex. ordures, déchets verts, papier, etc.) doivent être saisis séparément. Les coûts non directement et exclusivement liés à une fraction de déchets sont attribués à des centres de frais auxiliaires (p. ex. frais administratifs ou coûts d'entretien des points de collecte). Grâce aux postes de coûts (p. ex. taxe sur les ordures ou taxe de base), les différents produits des taxes peuvent être attribués aux coûts qu'ils doivent couvrir. Il est par exemple possible d'examiner si les recettes des taxes prélevées sur les ordures couvrent les coûts d'élimination correspondants.

Explications relatives au modèle de décompte d'exploitation

Les données correspondantes de la comptabilité financière et de la statistique des quantités de la commune ou du groupement intercommunal doivent être reportées dans le modèle de décompte d'exploitation. Les coûts de logistique (collecte et transport) et de valorisation doivent être saisis séparément pour chaque fraction de déchets. La valorisation comprend les coûts relatifs au traitement des déchets (p. ex. incinération, méthanisation) ainsi que l'éventuel produit de la vente de matières recyclables et les éventuels remboursements de TEA ou de CAR. Les coûts qui ne peuvent pas être attribués à une fraction sont imputés aux frais administratifs ou aux coûts d'entretien des points de collecte. Les prestations qui peuvent être attribuées à une fraction de déchets doivent également être saisies (p. ex. quantités de déchets collectées, nombre de collectes par ramassage, nombre de points de collectes décentralisés).

Set d'indicateurs

Les indicateurs financiers du set standard contiennent pour l'essentiel les coûts spécifiques en Fr./t et Fr./hab. Les indicateurs liés aux prestations renvoient à l'offre de prestations, à l'efficacité et à la réalisation des objectifs. Ils recensent, entre autres, les différentes collectes proposées, les quantités collectées par fraction de déchets et par an comme par habitant et par an, le nombre d'habitants par point de collecte et le nombre de collectes par an et par fraction.

Le set d'indicateurs met l'accent sur les fractions de déchets pertinentes en termes de quantités et de coûts de la gestion communale des déchets (comme les ordures, les déchets verts, le papier, le verre, etc.). Il s'agit d'un choix délibéré pour permettre à toutes les communes suisses de recenser facilement les indicateurs qui ont été définis. Pour cette raison, il faut uniquement saisir le détail des coûts de logistique et de valorisation des fractions concernées dans le modèle de décompte d'exploitation. Les coûts relatifs à l'élimination des autres fractions (p.ex. textiles, huiles usagées, piles, bouteilles à boissons en PET, etc.) apparaissent dans le centre de frais «autres déchets urbains» et ne sont pas détaillés.

Utilité des instruments

Le modèle de décompte d'exploitation et le set d'indicateurs qui en résulte sont des instruments efficaces et simples à utiliser. Ils permettent aux communes et groupements de traitement des déchets de répondre à trois questions centrales concernant la gestion communale des déchets :

1. Qu'en est-il de notre politique de gestion des déchets et où allons-nous ?

État des lieux, objectifs, planification de mesures, réalisation des objectifs et développement de la gestion des déchets au sein de la commune ou d'un groupement intercommunal, calcul des taxes et budget, projection sur une plus longue durée.

2. Les coûts de l'élimination des déchets sont-ils optimisés ?

Base de décision à l'intention des autorités et de l'administration pour une gestion communale des déchets optimisée.

3. Comment nous situons-nous par rapport à d'autres communes ?

Comparaison des coûts et des prestations avec ceux d'autres communes ou groupements intercommunaux au profil identique.

Comparabilité des indicateurs

Les comparaisons avec d'autres communes s'effectuent en premier lieu sur la base des valeurs «par habitant» ou «par tonne». Pour renforcer la pertinence des données et des indicateurs, il faut comparer des communes offrant un profil similaire (p.ex. communes à caractère urbain, communes touristiques, communes rurales). Le modèle de décompte d'exploitation demande d'indiquer une commune de comparaison ; à cet effet, on se référera aux neuf

types de communes définis par l'Office fédéral de la statistique (OFS). La classification des communes suisses par type de commune peut être consultée sur le site de l'OFS⁷⁵.

Il faut considérer également que dans certaines communes, la proportion de déchets d'entreprises artisanales, de sociétés de services ou d'entreprises industrielles collectée par les pouvoirs publics peut considérablement varier et que la quantité de déchets dépend également de manière déterminante du nombre de postes de travail dans une commune et de la fréquentation touristique.

⁷⁵ Le lien vers les données de l'OFS est publié sur le site de l'OFEV www.bafu.admin.ch/financement-dechetsurbains, où l'on trouve également le modèle de décompte d'exploitation.

Indicateurs Comptabilité communale MCH2 20_x Commune exemple

Indicateurs financiers

Indicateur	Fr./t.	Fr./hab.
1 Ordures ménagères et déchets de l'artisanat (y c. petits déchets encombrants)		
1.1 Coût total	241	40
1.2 Logistique (collecte/transport)	96	16
1.3 Valorisation (traitement)	145	24
2 Déchets collectés séparément		
2.1 Coût total (si détail non saisi)	113	28
2.2 Déchets verts (biodéchets)		
2.2.1 Coût total	236	21
2.2.2 Logistique (collecte/transport)	112	10
2.2.3 Valorisation (traitement)	124	11
2.2.4 Recettes	0	0
2.3 Papier		
2.3.1 Coût total	-21	-2
2.3.2 Logistique (collecte/transport)	79	6
2.3.3 Valorisation	0	0
2.3.4 Recettes (contrat cadre/prix du marché)	100	8
2.4 Carton		
2.4.1 Coût total	141	3
2.4.2 Logistique (collecte/transport)	191	4
2.4.3 Valorisation	0	0
2.4.4 Recettes (prix du marché)	50	1
2.5 Verre		
2.5.1 Coût total	-28	-1
2.5.2 Logistique (collecte/transport)	63	2
2.5.3 Valorisation	0	0
2.5.4 Recettes (TAE, prix du marché)	91	3
2.6 Aluminium/Tôle d'acier		
2.6.1 Coût total	264	1
2.6.2 Logistique (collecte/transport)	364	1
2.6.3 Valorisation	0	0
2.6.4 Recettes (TAR, transport, matériel)	100	0
2.7 Métaux		
2.7.1 Coût total	277	1
2.7.2 Logistique (collecte/transport)	332	1
2.7.3 Valorisation	0	0
2.7.4 Recettes (matériel)	55	0
2.8 Appareils électriques et électroniques		
2.8.1 Coût total	20	0
2.8.2 Logistique (collecte/transport)	207	2
2.8.3 Valorisation	0	0
2.8.4 Recettes (TAR, matériel)	187	2
2.9 Autres déchets urbains		
2.9.1 Coût total	420	4
3 Point(s) de collecte		26
4 Administration /Autorités (frais généraux)		9
5 Total recettes		
5.1 Recettes provenant des taxes sur les ordures/déchets encombrants (sacs, conteneurs)		48
5.2 Recettes provenant des taxes sur les déchets verts (biodéchets)		20
5.3 Recettes provenant des taxes de base		35
5.4 Recettes fiscales		0
6 Taux de couverture des coûts		101%

Indicateurs liés aux prestations

Indicateur	Paramètre de mesure	
1 Commune		
1.1 Type de commune selon OFS		8
1.2 Nombre d'habitants		5'000
2 Quantités collectées	t/an	kg/hab.
2.0 Total	2'051	410
2.1 Ordures (y c. petits encombrants)	830	166
2.2 Déchets verts (biodéchets)	445	89
2.3 Papier	380	76
2.4 Carton	110	22
2.5 Verre	158	32
2.6 Aluminium/Tôle d'acier	11	2
2.7 Métaux	22	4
2.8 Appareils électriques et électroniques	45	9
2.9 Autres déchets urbains (seulement total)	50	10
3 Collecte d'autres déchets urbains (O/N)		
3.1 Déchets spéciaux (par ex. huiles usagées)		J
3.2 Déchets minéraux (gravats)		J
3.3 Encombrants		J
3.4 Textiles		J
3.5 Bouteilles en PET		J
3.6 Piles		J
3.7 Autres matières plastiques		N
3.8 EPS (polystyrène)		N
4 Points de collecte sans personnel (collectes par apport)	Nbre	Hab./point
4.1 Nombre de points de collecte d'ordures (y c. petits encombrants)	0	
4.2 Nombre de points de collecte de déchets verts (biodéchets)	0	
4.3 Nombre de points de collecte de papier	1	5'000
4.4 Nombre de points de collecte de carton	1	5'000
4.5 Nombre de points de collecte de verre	2	2'500
4.6 Nombre de points de collecte d'aluminium/tôle d'acier	2	2'500
4.7 Nombre de points de collecte de métaux	1	5'000
4.8 Nombre de points de collecte d'app. électriques et électroniques	0	
5 Collectes par ramassage	Nombre de tournées par ménage et par an	
5.1 Ordures (y c. petits encombrants)		52
5.2 Déchets verts (biodéchets)		26
5.3 Papier		6
5.4 Carton		6
5.5 Verre		0
5.6 Aluminium/Tôle d'acier		0
5.7 Métaux		2
5.8 Appareils électriques et électroniques		0
6 Points de collecte avec personnel (déchetteries, collectes par apport)	Nbre	Hab./point
6.1 Nombre de points de collecte	1	5'000
6.2 Horaires d'ouvertures heures/mois	24	
7 Propre service de collecte		N
8 TVA mode de calcul		effectif

Annexe 4 : Principaux arrêts du Tribunal fédéral en relation avec la gestion des déchets urbains

Ville de Berne (ATF 138 II 111, 21 février 2012)

Les déchets abandonnés dans l'espace public ou déposés dans des poubelles publiques sont des déchets urbains au sens de l'art. 32a LPE; leur élimination doit être financée selon le principe de causalité même si leur détenteur ne peut pas être identifié. Il est correct d'imputer l'élimination des déchets abandonnés dans l'espace public ou déposés dans des poubelles publiques au compte séparé d'élimination des déchets et de la mettre à la charge de ceux qui produisent ces déchets.

S'agissant des taxes sur les déchets selon l'art. 32a LPE, la jurisprudence dit que les cantons et les communes disposent d'une grande marge d'appréciation. La loi n'exige pas que les taxes d'élimination des ordures soient exclusivement prélevées proportionnellement à la quantité de déchets effectivement produite; cependant, un certain lien doit exister entre les taxes d'utilisation et le degré de sollicitation de l'infrastructure d'élimination des déchets, ce qui, par conséquent, n'exclut pas une schématisation. La taxe doit impérativement avoir un rapport avec la quantité de déchets; un système basé exclusivement sur des taxes indépendantes de la quantité de déchets n'est pas admissible, car il n'a pas d'effet incitatif. Par contre, une combinaison de taxes individuelles selon la quantité de déchets et de taxes de base fixes ou encore de différentes taxes selon la quantité de déchets est envisageable. Il est permis, en particulier, de prélever parallèlement à une taxe proportionnelle à la quantité une taxe de base indépendante de la quantité de déchets au titre de l'entretien de l'infrastructure (organisation de la collecte, transport et valorisation des déchets [taxe de mise à disposition]). Étant donné que la taxe de base sert alors à couvrir les frais fixes, qui sont indépendants de la quantité de déchets produite, un calcul de la taxe quelque peu schématique, par exemple par appartement, n'est pas contraire au principe de causalité. Il est également possible de fixer la taxe en fonction de la surface utile, de la transformation d'un bâtiment ou du nombre de pièces. Dans le cas des taxes à la quantité, les coûts de l'élimination sont généralement mis à la charge de celui qui remet les déchets à l'infrastructure de traitement de déchets. La taxe de base, elle, peut être mise à la charge du propriétaire de l'immeuble, même s'il n'est pas à l'origine de ces déchets, puisqu'il peut la répercuter sur les locataires qui remettent des déchets à éliminer.

Par contre, il est contraire au droit fédéral de considérer automatiquement les propriétaires d'immeubles comme étant les producteurs du littering et de financer son élimination au moyen de la taxe sur les déchets dont ils sont tenus de s'acquitter. Sur la base de critères objectifs, ces coûts peuvent toutefois être mis à la charge d'entreprises (p. ex. établissements de restauration rapide et entreprises analogues ou organisateurs de manifestations générant un volume important de déchets dans l'espace public) au moyen d'une taxe causale calculée proportionnellement s'il peut être établi de manière plausible qu'elles participent de manière particulière à la dissémination de déchets dans l'espace public. Pour des considérations d'égalité des droits, l'élimination de ces déchets sauvages doit également être mise à la charge de la collectivité en sa qualité de propriétaire des rues et des places publiques lorsque les déchets qui y sont déposés (légalement ou illégalement) doivent être enlevés. Les producteurs directs du littering sont bien ceux qui se débarrassent de leurs déchets, mais les coûts induits par cette pratique ne peuvent pratiquement jamais être mis à leur charge individuellement. Étant donné que la collectivité met des poubelles publiques à disposition ou qu'elle n'empêche pas l'élimination illégale de déchets au moyen de mesures préventives ou répressives suffisamment efficaces, elle doit être considérée comme producteur secondaire de déchets et, ainsi, participer aux coûts d'élimination. Dans la mesure où la collectivité est considérée comme producteur du fait des déchets qui se trouvent sur des terrains dont elle est propriétaire, elle doit financer les coûts de leur élimination au moyen de ses ressources fiscales non pas en sa qualité de collectivité publique, mais en sa qualité de propriétaire du terrain.

Romanel-sur-Lausanne (ATF 137 I 257, 4 juillet 2011)

Le principe de causalité selon l'art. 32a LPE exclut la possibilité de financer l'élimination des déchets par les recettes fiscales et prévoit de couvrir les coûts par le biais de taxes causales incitatives. Les communes et les cantons peuvent s'écarter de ce mode de financement s'ils exposent concrètement que la stricte application du principe de causalité aurait pour conséquence de compromettre une élimination des déchets urbains respectueuse de l'environnement.

En l'occurrence, le règlement communal litigieux énonce que les taxes sur les déchets doivent couvrir au minimum 70% du total dépenses de la commune au titre de l'élimination des déchets. Cette disposition n'est pas, a priori, contraire à l'art. 32a LPE (bien que 30% des coûts soient couverts au moyen de recettes fiscales). En effet, les coûts totaux de l'élimination des déchets de la commune englobent à la fois les coûts de l'élimination des déchets urbains, des déchets de voirie et ceux des stations publiques d'épuration des eaux, ces deux dernières catégories pouvant être financées par les impôts. 30% de financement par l'impôt en cas de compte de charges mixte constitue une limite supérieure qui ne saurait être dépassée sans justifications dûment établies. Il est ainsi admissible de s'écarter du principe de causalité visé à

l'art. 32a, al. 2, LPE si l'instauration de taxes couvrant l'intégralité des coûts et conformes au principe de causalité devait compromettre l'élimination des déchets dans le respect de la protection de l'environnement.

L'art. 32a LPE laisse à la collectivité publique une grande liberté dans l'aménagement des taxes. Celle-ci s'inscrit néanmoins dans des limites légales. Une limite est donnée par l'art. 32a LPE, selon lequel le montant de la taxe est fixé en fonction du type et de la quantité de déchets remis. Par conséquent, il est inadéquat de dire que la taxe peut être conçue par le législateur cantonal comme une taxe causale d'incitation selon l'art. 32a LPE. En réalité, pour être conforme à la lettre et au but de l'art. 32a LPE, la taxe doit, d'une part, être fonction du type et de la quantité des déchets produits et, d'autre part, avoir un effet incitatif. Une deuxième limite résulte indirectement de l'art. 32a, al. 2, LPE. La liberté dont jouissent les collectivités dans l'aménagement des taxes de l'art. 32a LPE ne saurait aller jusqu'à la mise sur pied de taxes qui auraient pour effet de compromettre l'élimination des déchets urbains selon les principes de la protection de l'environnement. Sous cet angle, il ne s'agit pas seulement de respecter le principe d'équivalence, mais également d'aménager la taxe d'élimination des déchets de façon à éviter le risque d'élimination sauvage. Il est difficile de s'imaginer comment une taxe forfaitaire par ménage tient compte de la quantité de déchets produite et déploie un effet incitatif. Il en va de même pour une taxe forfaitaire perçue par entreprise ou par résidence secondaire. Dans ces conditions, une taxe forfaitaire par ménage (qui ne serait pas complétée par des taxes supplémentaires proportionnelles à la quantité) serait contraire à l'art. 32a LPE et contreviendrait aux dispositions fédérales.

Varen (2P.63/2006, 24 juillet 2006)

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 32a LPE n'exige pas que les taxes (périodiques) d'élimination des ordures soient exclusivement perçues proportionnellement à la quantité de déchets effectivement produite. Il doit toutefois exister un certain lien entre la taxe et le degré de sollicitation des installations d'élimination des déchets. Le montant de la taxe doit dépendre de la quantité de déchets, ce qui n'exclut pas de schématiser ce facteur. Des règlements disposant que la taxe sur les ordures est exclusivement fixée proportionnellement à la valeur d'assurance d'un immeuble ou à la consommation d'eau ne sont pas compatibles avec le principe de causalité, car il n'existe pas de lien suffisamment étroit avec la quantité probable de déchets produits.

La quantité de raisin entreposée dans une cave est un critère pertinent quand il s'agit de déterminer la quantité de déchets produite par une entreprise viticole. Cette valeur indique directement le volume de production et, indirectement, la quantité de déchets générée par ce type d'exploitation. Contrairement à des valeurs rigides, comme la valeur d'assurance d'un bâtiment ou d'autres valeurs forfaitaires considérées comme inadéquates par la doctrine, le critère

de calcul ici retenu pour déterminer les taxes, à savoir la quantité de raisin mise en cave, tient compte du matériel de base du processus de production des entreprises considérées et présente ainsi un lien suffisamment étroit avec la quantité de déchets (vraisemblablement) produite.

Sils i.E. (2P.223/2005, 8 mai 2006)

Les communes disposent d'une grande liberté dans l'aménagement des taxes. Elles peuvent mettre une partie des coûts résultant de la mise à disposition et de l'entretien de l'infrastructure d'élimination des déchets à la charge des utilisateurs au moyen d'une taxe de base indépendante de la quantité de déchets produite (taxe de mise à disposition). Le rapport entre les taxes de base et les taxes proportionnelles à la quantité doit approximativement correspondre au rapport existant entre les coûts fixes et les coûts liés à la quantité de déchets. Les coûts indépendants de la quantité représentent en général un tiers des coûts totaux d'élimination. En matière d'élimination des ordures, la directive de l'OFEP (aujourd'hui OFEV) recommande une quote-part proportionnelle à la quantité de 40 à 70 %, ce qui correspond à quelque 30 à 60 % des taxes de base fixes. Dans le cas d'espèce, les taxes de base fixes s'élèvent à 100 % ou 82,4 % d'après des valeurs effectives (bâtiments sous-utilisés) et à 66 % ou 56 % d'après des valeurs « normales ». Le tribunal administratif a estimé que cette pratique était illicite. Le Tribunal fédéral a appuyé cette décision.

St-Moritz (2P.266/2003, 5 mars 2004)

L'art. 32a LPE ne prévoit pas que la taxe sur les déchets doit exclusivement être fixée proportionnellement à la quantité de déchets effectivement produite. Un certain lien doit toutefois exister entre la taxe et le degré de sollicitation de la prestation, de même qu'entre le montant de la taxe et la quantité de déchets. Des taxes calculées exclusivement sur la base de la valeur d'assurance d'un bâtiment sont incompatibles avec l'art. 32a LPE.

L'infrastructure doit être entretenue indépendamment de son utilisation effective. De ce fait, il est permis de mettre une partie des coûts correspondants à la charge des utilisateurs par l'intermédiaire d'une taxe de base indépendante de la quantité de déchets. La taxe de mise à disposition doit tenir compte de la quantité de déchets que l'immeuble produit ou pourrait vraisemblablement produire.

En matière d'élimination des ordures, le lien entre les taxes de base et les taxes à la quantité devrait approximativement correspondre au rapport existant entre les coûts fixes et les coûts proportionnels à la quantité. D'après Huber-Wälchli, les coûts indépendants de la quantité représentent généralement, pour les ordures, un tiers environ des coûts totaux d'élimination. Pour l'élimination des ordures, l'OFEP (aujourd'hui OFEV) recommande une taxe à la quantité couvrant 40 à 70 % des coûts totaux.

La réglementation en vigueur dans la commune de Saint-Moritz peut déboucher dans de nombreux cas sur des taxes de base d'un même ordre de grandeur que les taxes proportionnelles à la quantité; elle peut, de ce fait, être considérée comme conforme à l'art. 32a LPE. Pour les biens de haut standing à valeur d'assurance élevée, elle risque toutefois de conduire à un résultat inadmissible, le propriétaire devant s'acquitter de taxes de base démesurées, qui ne correspondent manifestement pas aux possibilités d'utilisation réelles. Par conséquent, les propriétaires de ce type de biens subissent une inégalité de traitement par rapport aux propriétaires de biens de standing courant dont la valeur d'assurance est nettement inférieure, mais dont la production potentielle de déchets est comparable. Cette situation est contraire aux principes d'équivalence, d'égalité de traitement et de protection contre l'arbitraire. En outre, les taxes qui ne tiennent compte de l'utilisation effective des prestations plus que dans une moindre mesure n'ont plus l'effet incitatif voulu.

Arosa (ATF 129 I 290, 7 juin 2003)

Le règlement de la commune d'Arosa qui, pour financer l'élimination des déchets urbains, prévoyait de prélever une taxe variable sur la base de la consommation d'eau parallèlement à une taxe de base calculée d'après la valeur du bâtiment, est contraire à l'art. 32a LPE. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la taxe d'élimination des ordures ne doit pas obligatoirement être prélevée sous la forme d'une taxe au sac, autrement dit exclusivement en proportion de la quantité de déchets effective. Il est également possible de combiner des taxes de base fixes (p. ex. au titre de la mise à disposition de l'infrastructure de collecte et de transport des déchets) et des taxes individuelles proportionnelles à la quantité de déchets, un certain degré de schématisation étant admissible en l'occurrence. Le Tribunal fédéral a considéré qu'une réglementation en application de laquelle la taxe sur les ordures est exclusivement fixée en proportion de la valeur d'assurance des bâtiments est clairement contraire au principe de causalité. La consommation d'eau est un critère qui s'applique au calcul des taxes périodiques de traitement des eaux usées. Il est toutefois évident qu'il n'existe pas de lien suffisamment étroit entre la consommation d'eau et la production présumée de déchets. Pour ce qui précède, la disposition prévoyant de calculer la taxe variable d'élimination des ordures sur la base de la consommation d'eau n'est pas compatible avec l'art. 32a LPE.

Reinach (BL) (ATF 125 II 508, 22 juin 1999)

Les déchets produits par l'industrie ou l'artisanat qui sont comparables aux déchets ménagers en termes de composition, qui ne sont pas remis triés par type de déchets et sont donc mélangés doivent être éliminés conformément à l'art. 31b, al. 1, 1^{re} phrase, LPE par les cantons, qui peuvent revendiquer le monopole d'élimination. Pour autant que ces déchets puissent être remis triés par type de déchets (p. ex. verre, carton, papier usagé), l'art. 12, al. 3, OTD prévoit la possibilité pour les cantons de déléguer l'élimination de ces déchets aux détenteurs conformément à l'art. 31b, al. 1, 2^e phrase, LPE. À l'inverse,

les détenteurs des déchets peuvent dans de tels cas revendiquer le droit d'éliminer eux-mêmes ces déchets. Les cantons peuvent dans ces cas confier l'élimination à des tiers en vertu des art. 31*b*, al. 1, 2^e phrase, LPE et 12, al. 3, OTD.

En conséquence, des déchets de nature similaire peuvent être considérés dans une entreprise comme des déchets mélangés et doivent donc être éliminés en tant que déchets urbains, alors qu'ils peuvent faire l'objet d'un meilleur tri interne dans une autre entreprise et éliminés par celle-ci si elle estime qu'une telle procédure est plus avantageuse. Il convient de tenir compte de cette éventualité, d'autant plus qu'elle est contraire au principe de promotion du tri des déchets à la source et de la valorisation de ceux-ci (art. 30 LPE).